

Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2020

Kinderopvang ten tijde van corona

Voorwoord

2020 was een bijzonder jaar voor de kinderopvangsector. Scholen en kinderopvang werden tijdelijk gesloten om de verspreiding van het coronavirus te beperken. Maar voor kinderen van ouders met een cruciaal beroep en kinderen in een kwetsbare positie werd juist de noodopvang opgezet. Kinderopvang speelde hierbij een essentiële rol.

Met signaalgestuurd toezicht en 'vinger aan de pols'-gesprekken hielden gemeenten en Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) toezicht op de noodopvang. Na de heropening van de kinderopvang konden de reguliere toezichts- en handhavingswerkzaamheden geleidelijk hervat worden. Op dat moment werd er veel veerkracht en aanpassingsvermogen gevraagd aan kinderopvang, maar ook aan gemeenten en GGD'en. Gemeenten en GGD'en toonden zich inventief in het vormgeven van toezicht binnen de soms beperkte mogelijkheden. In de risicoanalyse in 2021, waar de taakuitvoering van 2020 de basis voor is, zal de inspectie uitvoerig bekijken welke gevolgen de onderbouwde keuzes en afspraken hebben gehad op de wettelijke taakuitvoering van gemeenten.

Het landelijk rapport dat voor u ligt, beschrijft dus een uitzonderlijk jaar en is daarmee een waardevol naslagwerk voor de toekomst. We beschrijven eerst de impact van de coronacrisis op de kinderopvangsector. Daarna besteden we aandacht aan de kinderopvangsector en het toezicht en handhaving op de sector. Hieruit wordt duidelijk wat de impact was op toezicht en handhaving van de kinderopvang in 2020, waarbij er vooral in het toezicht keuzes en prioriteiten gemaakt moesten worden. Deze keuzes en prioriteiten waren aanleiding om nieuwe stappen te zetten in de samenwerking tussen gemeenten en GGD'en en de uitvoering van hun taken. Hiermee is volgens de inspectie een goede basis gelegd voor de doorontwikkeling van het toezicht en handhaving, bijvoorbeeld bij de ontwikkelingen die nu spelen om het toezicht op de kinderopvang meer te flexibiliseren.

Een rode draad is dat gemeenten en GGD'en de communicatie en samenwerking met elkaar en met houders van kinderopvangvoorzieningen als constructief hebben ervaren.
Dit heeft bijgedragen aan het snel kunnen opstarten van de noodopvang en aan het tijdig oppakken van de reguliere toezicht- en handhavingswerkzaamheden toen de kinderopvang weer openging.

Het is een bemoedigende conclusie, want corona werkt nog door in de kinderopvangsector. Ook in 2021 moesten er aanpassingen gedaan worden voor het toezicht op de kinderopvang en staan flexibiliteit, goede communicatie en samenwerking centraal. De focus moet daarbij liggen op verantwoorde kinderopvang waar kinderen zich veilig kunnen ontwikkelen. Daar hebben zij, en wij, groot belang bij.

De inspecteur-generaal van het Onderwijs

mr. A. Oppers
november 2021

Inhoud

Voorwoord 2

Samenvatting 5

Inleiding 7

Leeswijzer 8

Infographic 11

Deel I
Impact van de coronamaatregelen op (toezicht en handhaving) kinderopvang 12

1 Het jaar 2020: Kinderopvang ten tijde van corona 13
1.1 Samenvatting 14
1.2 Gevolgen corona voor kinderopvang 14
1.3 Fase 1: 16 maart tot en met 10 mei 2020 16
1.4 Fase 2: 11 mei tot en met 7 juni 2020 17
1.5 Fase 3: 8 juni tot en met 15 december 2020 18
1.6 Fase 4: vanaf 16 december 2020 19

2 Noodopvang 20
2.1 Samenvatting 21
2.2 Organisatie van de noodopvang 22
2.3 Toezicht op de noodopvang 29
2.4 Handhaving op de noodopvang 32

3 Toezicht en handhaving weer opgestart 33
3.1 Samenvatting 34
3.2 Toezicht fase 3 34
3.3 Handhaving fase 3 40

Deel II
Beeld van de sector kinderopvang en de gemeentelijke uitvoering van toezicht en handhaving kinderopvang en voorschoolse educatie 44

4 Sector kinderopvang 45
4.1 Samenvatting 46
4.2 Omvang sector 46
4.3 Risicoprofielen 50

5 Toezicht 52
5.1 Samenvatting 53
5.2 Uitvoering jaarlijkse onderzoeken 54
5.3 Resultaten jaarlijkse onderzoeken 57
5.4 Toezicht kindercentra 58
5.5 Toezicht op gastouderbureaus 63
5.6 Toezicht op voorzieningen voor gastouderopvang 66
5.7 Herstelaanbod 68
5.8 Handhavingsadviezen 72

6 Handhaving 74
6.1 Samenvatting 75
6.2 Rapporten met tekortkomingen en handhavingsadvies 76
6.3 Beredeneerd niet-handhaven 76
6.4 Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken 78
6.5 Handhaving bij nadere onderzoeken 80
6.6 Exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie 81
6.7 Herstel van tekortkomingen na handhaving 82

7 Voorschoolse educatie 83
7.1 Samenvatting 84
7.2 Aanbod voorschoolse educatie 84
7.3 Toezicht op voorschoolse educatie 85
7.4 Herstelaanbod bij ve-voorzieningen 88
7.5 Handhavingsadviezen bij ve-voorzieningen 90

7.6 Handhaving bij ve-voorzieningen 90
7.7 Herstel na handhaving bij ve-voorzieningen 92

Deel III
Waarborging van gemeentelijke naleving van taken toezicht en handhaving kinderopvang 93

8 Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs 94
8.1 Samenvatting 95
8.2 Interbestuurlijk toezicht in het coronajaar 96
8.3 Risicoanalyse 2020 96
8.4 Nadere onderzoeken 99
8.5 Berichten en signalen 99
8.6 Toezicht Caribisch Nederland 101
8.7 Aanvullende onderzoeken 102

9 Bronvermeldingen bijlagen 106
Bronvermelding 107
Bijlage I: Handhavingsinstrumenten 108
Colofon 109

Samenvatting

Het jaar 2020 stond in het teken van de coronacrisis, ook voor de kinderopvangsector. Scholen en kinderopvang werden tijdelijk gesloten om de spreiding van het coronavirus te beperken. Voor kinderen van ouders met cruciale beroepen werd in korte tijd noodopvang gerealiseerd, zodat die ouders hun werk konden blijven doen. Daarnaast was er noodopvang voor kinderen in kwetsbare posities.

Goede samenwerking en communicatie is van belang

Dit landelijk rapport staat dan ook in het teken van corona. Om in beeld te krijgen hoe toezicht en handhaving op de kinderopvang heeft plaatsgevonden in 2020, heeft de Inspectie van het Onderwijs een vragenlijst uitgezet onder gemeenten en Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en). Ook zijn de gemeenten in deze vragenlijst bevraagd over hun coördinerende taken ten aanzien van het organiseren van de noodopvang.

Gemeenten en GGD'en geven aan tevreden te zijn geweest over de samenwerking en communicatie voor het opzetten van de noodopvang. Daarbij was met name het contact van gemeenten en GGD'en met houders van kinderopvangvoorzieningen en scholen van belang om de noodopvang op te zetten. Ondanks dat partijen in het begin zoekende waren en de afstemming tussen opvang en onderwijs moeizaam verliep, zijn gemeenten en GGD'en tevreden over hoe de noodopvang in korte tijd is gerealiseerd. Daarnaast geven GGD'en aan tevreden te zijn over de afstemming en samenwerking met alle betrokkenen voor het toezicht op de noodopvang. Ook toen de kinderopvang weer open mocht, was er voor het opstarten van het reguliere toezicht en de handhaving een heldere communicatie tussen gemeenten en GGD'en. Daarnaast was het contact met houders van kinderopvangvoorzieningen belangrijk om alle taken zo goed mogelijk te realiseren. Gemeenten en GGD'en hebben de onderlinge samenwerking en communicatie in dit coronajaar als positief ervaren.

De impact van corona op toezicht en handhaving kinderopvang

Het reguliere toezicht en handhaving kon niet plaatsvinden tijdens de tijdelijke sluiting van de kinderopvang en het advies van de Rijksoverheid om zoveel mogelijk thuis te werken. In plaats daarvan hebben GGD'en 'vinger aan de pols'-gesprekken gevoerd en signaalgestuurd toezicht uitgevoerd op de noodopvang. Na de heropening van de kinderopvang konden het reguliere toezicht en de handhaving weer langzaam hervat worden. Ter ondersteuning hiervan hebben de GGD en Geneeskundige Hulpverleningsorganisaties in de Regio (GHOR) Nederland, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) Naleving en de inspectie een denklijn opgesteld in afstemming met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Deze denklijn hielp gemeenten en GGD'en bij het maken van keuzes en afspraken bij het hervatten van toezicht en handhaving en is door veel gemeenten en GGD'en gebruikt voor de invulling van toezichts- en handhavingswerkzaamheden.

Door de tijdelijke sluiting van de kinderopvang en de inzet van de GGD-capaciteit voor coronagerelateerde werkzaamheden is in 2020, afhankelijk van het type opvang, 57 tot 75 procent van de jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd. De grootte van de steekproef bij voorzieningen voor gastouderopvang is met 11 procent lager dan in 2019. Ruim de helft van de voorzieningen met voorschoolse educatie heeft een jaarlijks onderzoek gekregen. Bijna alle GGD'en ervaren dat er minder zicht is geweest op de kwaliteit van de kinderopvang in 2020, maar dat dit niet direct heeft geleid tot grote zorgen bij de GGD'en.

Afhankelijk van het type opvang worden bij 22 tot 36 procent van de jaarlijkse onderzoeken een of meer tekortkomingen geconstateerd. Hoewel de uitkomsten van het toezicht op de kindercentra daarmee lijken op die van 2019, kunnen deze niet vergeleken worden vanwege de impact van de coronacrisis. Gemeenten en GGD'en hebben prioriteiten moeten stellen en keuzes moeten maken om toezicht en handhaving te kunnen uitvoeren binnen de beschikbare capaciteit en

maatregelen die golden. Dit had de meeste impact op de uitvoering van het toezicht. Zoals geadviseerd in de denklijn zijn vooral locaties met een rood of oranje risicoprofiel geprioriteerd, en bij de onderzoeken die zijn uitgevoerd zijn vaak minder voorwaarden beoordeeld, al dan niet op afstand. GGD'en zijn tevreden over de uitvoering van het geprioriteerde toezicht op de kinderopvang en de onderzoeken die zijn uitgevoerd, ondanks de beperkte capaciteit en coronamaatregelen.

Doordat er minder jaarlijkse onderzoeken zijn uitgevoerd, hebben de gemeenten in 2020 minder handhaving hoeven in te zetten. Daarnaast hebben sommige gemeenten houders van kinderopvang-voorzieningen meer tijd gegeven voor het herstel van tekortkomingen en is er prioriteit gegeven aan lopende handhavingstrajecten, handhavingstrajecten waarbij een nader onderzoek noodzakelijk was en handhavingstrajecten met ernstige en/of veel tekortkomingen. De keuzes en prioriteiten die gemeenten en GGD'en hebben gemaakt, waren erop gericht om zoveel mogelijk zicht te houden op de kwaliteit van de kinderopvang bij de risicovolle voorzieningen.

Toezicht op afstand heeft beperkingen

Vanwege de coronamaatregelen hebben GGD'en noodgedwongen op afstand toezicht gehouden. Door het advies om zoveel mogelijk thuis te werken, was het afleggen van een fysiek bezoek in de meeste gevallen niet mogelijk. Om een veilige en goede kinderopvang te borgen, binnen de mogelijkheden die er waren, hebben GGD'en onder andere gebruikgemaakt van (beeld)bellen. Dat heeft nieuwe inzichten opgeleverd over hoe toezicht efficiënt en effectief kan worden ingericht, zoals tijdsbesparing en diepgaandere gesprekken met medewerkers door aangekondigd onderzoek, zonder afleiding van kinderen. Het niet fysiek aanwezig zijn op de locaties geeft echter geen duidelijk en volledig beeld van de kwaliteit van de opvang. Zo was het observeren van de pedagogische praktijk niet altijd goed mogelijk. Signalen kunnen over het hoofd worden gezien en via beeldbellen ziet de toezichthouder alleen wat een houder van een kinderopvangvoorziening in beeld brengt. Het merendeel van de GGD'en ervaart dat toezicht op afstand onvoldoende is voor het vormen van een gedegen oordeel over de kwaliteit van de voorziening. Wanneer er een noodzaak is om het toezicht op afstand voor een langere periode in te zetten, is verder onderzoek nodig om te kijken op welke manier en in welke situaties dit toezicht op afstand het beste ingezet kan worden.

Uitvoering interbestuurlijk toezicht van inspectie ook aangepast

Ook de inspectie heeft haar werkwijze vanwege coronamaatregelen aangepast. Gemeenten hebben in een regulier jaar tot 1 juli de tijd om de jaarverantwoording in te leveren. In afstemming met het ministerie van SZW en VNG Naleving hebben gemeenten in 2020 uitstel gekregen tot 1 oktober voor het inleveren van de jaarverantwoording over 2019. Begin 2020 was er één gemeente die een status B had, waarvoor een verbetertraject liep. In de loop van 2020 heeft die gemeente de uitvoering op orde gekregen en er zijn geen nieuwe gemeenten meer bijgekomen waar status B aan de orde was. Eind 2020 hadden voor het eerst vanaf de start van de statusinvoering alle gemeenten een status A.

In de risicoanalyse die in 2021 wordt gedaan is gekeken naar de taakuitvoering in 2020 en hoe gemeenten zijn omgegaan met de beperkingen door de coronamaatregelen. De inspectie zal de normen die gelden voor de uitvoering van de wettelijke taken niet onverkort toepassen. De inspectie past maatwerk toe bij de beoordeling van de taakuitvoering. Keuzes en afspraken gemaakt door gemeenten met GGD'en in 2020 en de bijbehorende onderbouwing spelen hierbij een belangrijke rol. Op die manier nemen we mee in hoeverre gemeenten, gezien de beperkingen in het coronajaar, verantwoorde kinderopvang in een gezonde en veilige omgeving hebben getracht te borgen. De keuzes en prioriteiten die noodzakelijk waren door de beperkte capaciteit en de situaties waarin de houders van kinderopvang-voorzieningen zaten, was voor gemeenten en GGD'en aanleiding om de samenwerking en de uitvoering van hun taken aan te passen.

Inleiding

De Wet kinderopvang (Wko) regelt dat aanbieders van kinderopvang, ouders en overheid ieder hun eigen verantwoordelijkheid hebben en gezamenlijk bijdragen aan de kwaliteit van de kinderopvang. Houders van kinderopvangvoorzieningen moeten voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen, zodat er sprake is van verantwoorde kinderopvang. Houders van gastouderbureaus moeten ervoor zorgen dat zij de bemiddeling en begeleiding van voorzieningen voor gastouderopvang op een verantwoorde manier vormgeven.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de kwaliteit van de kinderopvangvoorzieningen en de gastouderbureaus. Gemeenten geven opdracht aan de Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) om toezicht op voorzieningen uit te voeren. De eindverantwoordelijkheid hiervoor blijft bij de gemeenten zelf liggen. GGD-toezichthouders beoordelen de kwaliteit van de opvang, leggen hun oordeel vast in een openbaar inspectierapport en geven al dan niet een advies tot handhavend optreden aan de gemeenten. Gemeenten besluiten vervolgens op basis van dit advies, het gemeentelijke handhavingsbeleid en eventuele specifieke omstandigheden of zij overgaan tot handhaving. De gemeente bepaalt welk handhavingsinstrument zij inzet om ervoor te zorgen dat de houder van een kinderopvangvoorziening wordt aangezet tot naleving van de wettelijke kwaliteitseisen.

De Inspectie van het Onderwijs is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangewezen om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op de manier waarop gemeenten hun wettelijke taken van toezicht op en handhaving van kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus uitvoeren. De inspectie doet dit aan de hand van zes kernwaarden van goed toezicht: onafhankelijk, transparant, professioneel, slagvaardig, samenwerkend en selectief.

Dit rapport geeft een landelijk beeld van de uitvoering van toezicht en handhaving in de kinderopvang in het jaar 2020. De informatie in dit rapport is gebaseerd op de gegevens uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK), de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR, peildatum maart 2021) in combinatie met de vastgestelde jaarverslagen van de gemeenten en de toezichtsadministratie van GGD Amsterdam. [1]Meer gedetailleerde informatie over de informatiebronnen is te vinden in de methodologische verantwoording. De methodologische verantwoording is een losse publicatie bij dit rapport.

1 GGD Amsterdam levert namens de colleges in de regio de cijfers aan over vergunningsverlening, toezicht en handhaving. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel.

Leeswijzer

Dit landelijk rapport is opgedeeld in drie delen.

- Het eerste deel bevat informatie die verkregen is door de participatie van gemeenten en Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD'en) aan het onderzoek 'Impact van corona op toezicht en handhaving kinderopvang'.
  - Hoofdstuk 1 gaat in op de tijdelijke veranderingen die zijn ontstaan in de kinderopvangsector door alle maatregelen ter voorkoming van verdere verspreiding van corona.
  - Hoofdstuk 2 geeft een beeld van de organisatie en coördinatie van de noodopvang voor kinderen tijdens de coronacrisis. Daarnaast gaat het in op hoe het toezicht en de handhaving op de noodopvang vorm heeft gekregen.
  - Hoofdstuk 3 laat zien op welke manier gemeenten en GGD'en invulling hebben gegeven aan toezicht en handhaving, nadat de kinderopvangvoorzieningen weer werden geopend vanaf 8 juni 2020, en hoe tevreden gemeenten en GGD'en daarover zijn.

- Het tweede deel van het landelijk rapport beschrijft een beeld van het veld van de kinderopvang.
  - In hoofdstuk 4 beschrijven we de belangrijkste sectorgegevens.
  - Hoofdstuk 5 gaat dieper in op de uitvoering en resultaten van het (eerstelijns)toezicht.
  - In hoofdstuk 6 bespreken we de handhaving van gemeenten.
  - Hoofdstuk 7 gaat over toezicht en handhaving bij voorzieningen die voorschoolse educatie (ve) aanbieden.

- Tot slot komt in het derde deel, hoofdstuk 8, de uitkomsten van het interbestuurlijk toezicht door de inspectie ter sprake. Daarin gaan we in op de risicoanalyse 2020, berichten en signalen, toezicht Caribisch Nederland en verschillende (thema)onderzoeken.

Methodologie

Voor het coronadeel (hoofdstuk 2 en 3) zijn gemeenten en GGD'en bevraagd door middel van een vragenlijst. Deze vragenlijst ging deels over de noodopvang en deels over de uitvoering van toezicht en handhaving in 2020 . De vragenlijst is verstuurd naar alle GGD'en en gemeenten. Uiteindelijk hebben alle GGD'en (100 procent) de vragenlijst over zowel de noodopvang als toezicht en handhaving ingevuld. Bij gemeenten is de respons lager: ruim de helft van de gemeenten heeft de vragenlijst over de noodopvang (57 procent) en toezicht en handhaving (54 procent) ingevuld.

Op basis van de eerste vragenlijst zijn interessante bevindingen geconstateerd, waarop is besloten om op een aantal onderwerpen gemeenten en GGD'en verder te bevragen om meer opheldering te krijgen:

- GGD'en zijn extra bevraagd over het thema toezicht op afstand. In de eerste vragenlijst gaven 21 GGD'en aan open te staan voor nader contact. Deze 21 GGD'en zijn benaderd door de inspectie en uiteindelijk is bij 19 GGD'en aanvullende informatie opgevraagd over toezicht op afstand. Bij 3 GGD'en gebeurde dit telefonisch en bij 16 GGD'en schriftelijk.
- Op basis van de invulling van de vragenlijst zijn twaalf gemeenten geselecteerd om telefonisch nog aanvullende vragen aan te stellen over: zicht op noodopvang bij voorzieningen voor gastouderopvang, het overleg met samenwerkingspartners, de redenen waarom gemeenten fase 1 (zie hoofdstuk 1 voor een toelichting van de fases) vaak lastig vonden en het wel of geen toezicht houden op de noodopvang. Bij elke gemeente zijn twee van deze onderwerpen uitgevraagd.

Terminologie

We geven een korte toelichting op veelvoorkomende termen in dit rapport.

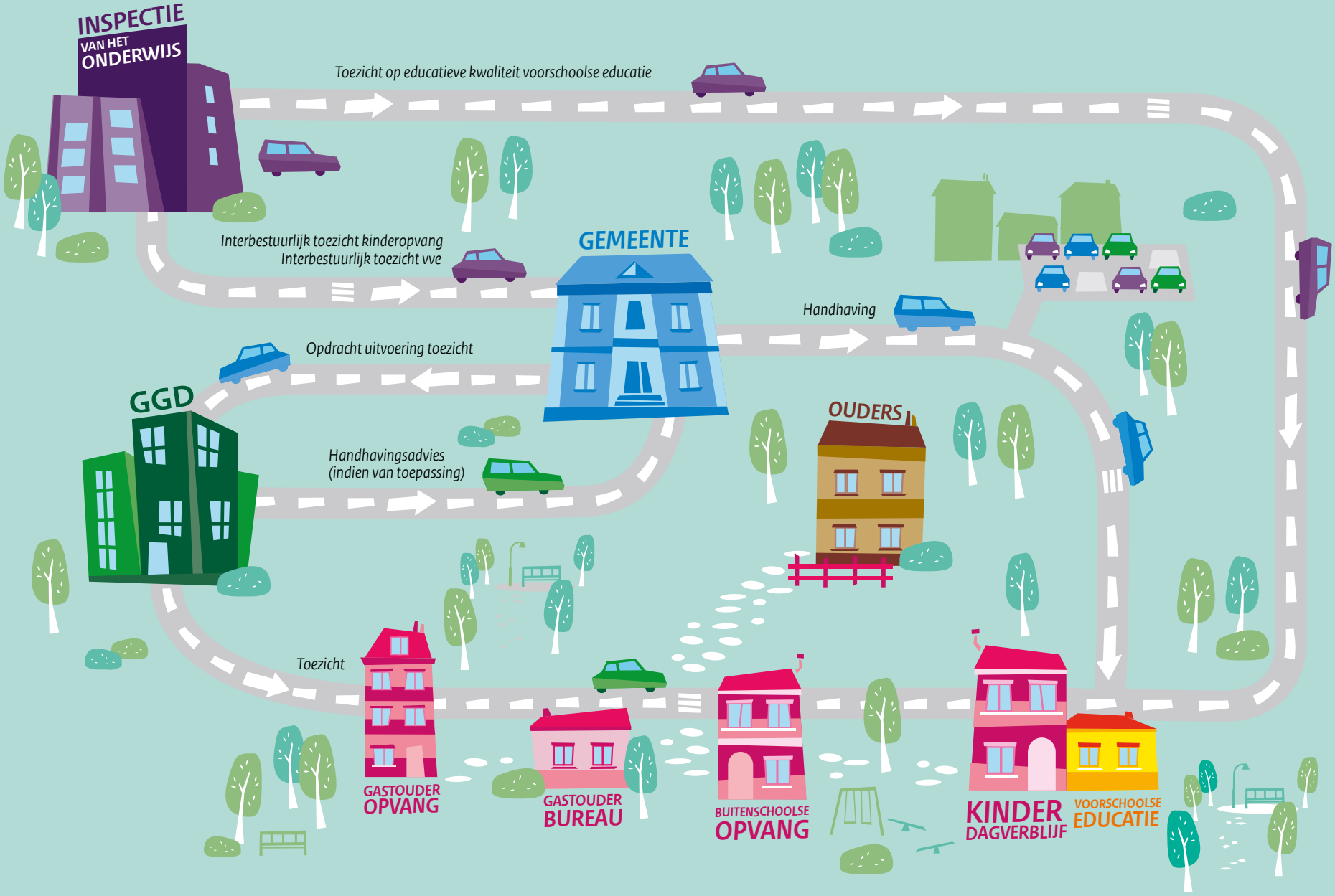
- **Kinderopvangvoorzieningen** zijn alle voorzieningen die kinderen opvangen: kinderdagverblijven (kdv), buitenschoolse opvang-voorzieningen (bso) en voorzieningen voor gastouderopvang (vgo).

Gastouderbureaus (gob) vallen hier niet onder, omdat deze bureaus geen kinderen opvangen.

- **Kindercentra** zijn kinderdagverblijven (ook wel dagopvang) en buitenschoolse opvangvoorzieningen. Het gaat om opvang in een centrum en dus niet thuis bij een ouder of gastouder.
- Een **voorziening voor gastouderopvang (vgo)** is een voorziening waar een gastouder een of meer kinderen van vraagouders opvangt. Een gastouder kan meerdere voorzieningen voor gastouderopvang exploiteren, omdat de opvang kan plaatsvinden bij vraagouders thuis. Het aantal voorzieningen voor gastouder-opvang is daarmee hoger dan het aantal geregistreerde gastouders.
- **Voorschoolse educatie (ve)** is onderdeel van **voor- en vroegschoolse educatie (vve)**. Voorschoolse educatie wordt aangeboden op kinderdagverblijven; vroegschoolse educatie wordt aangeboden op de basisschool. Peuters die in aanmerking kunnen komen voor ve noemen wij **doelgroeppeuters**. Dit zijn peuters van wie wordt verwacht dat zij op basis van hun thuissituatie een risico lopen op een ontwikkelingsachterstand.
- De **Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)** adviseert en informeert gemeenten en behartigt hun belangen. GGD GHOR Nederland is de koepelorganisatie van de GGD'en en GHOR-bureaus. **GGD** staat voor **Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst**. **GHOR** staat voor **geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio**. In het vervolg van het rapport gebruiken wij alleen de afkortingen.
- Het **Landelijk Register Kinderopvang (LRK)** is het register waarin alle kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus staan geregistreerd.
- De **Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR)** is het systeem dat gemeenten en GGD'en kunnen gebruiken (niet verplicht) om het toezicht en de handhaving op kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus vast te leggen. GGD'en leggen hun toezichts-activiteiten vast in GIR-Inspecteren (GIR-I). De gemeenten ontvangen deze informatie en leggen hun handhavingsactiviteiten vast in GIR-Handhaven (GIR-H).
- Een **onderzoek voor registratie** vindt plaats nadat een ondernemer een aanvraag heeft ingediend om te mogen exploiteren, bij verhuizing van de voorziening of bij wijziging van een houder van kinderopvangvoorziening. Bij een positief besluit van het college van burgemeester en wethouders mag de ondernemer de kinderopvangvoorziening of het gastouderbureau verder opstarten. Met **Streng aan de Poort** wordt een nieuwe aanvraag bij het onderzoek voor registratie intensiever onderzocht door de GGD-toezichthouder, en is de gemeente streng bij het nemen van een besluit. De houder moet veel concreter aantonen dat hij redelijkerwijs gaat voldoen aan de eisen. Waar van toepassing beoordeelt de GGD ook de naleving van kwaliteitseisen bij andere voorzieningen van dezelfde houder en wordt rekening gehouden met de voorgeschiedenis van de houder van de kinderopvang-voorziening. Het idee achter Streng aan de Poort is dat door uitgebreidere inspecties te houden voordat de exploitatie van een voorziening start, alleen houders die over voldoende kennis en middelen beschikken en waarvan de opvanglocatie gereed is, kunnen starten met opvang.
- Bij nieuwe voorzieningen voert de GGD binnen drie maanden een **onderzoek na registratie** uit. Bij al langer ingeschreven kindercentra en gastouderbureaus wordt een **jaarlijks onderzoek** uitgevoerd. Beide typen onderzoeken (onderzoeken na registratie en jaarlijkse onderzoeken) worden in dit rapport als jaarlijks onderzoek aangeduid.
- Een **nader onderzoek** wordt uitgevoerd als vervolg op een onderzoek waarbij tekortkomingen zijn vastgesteld. De gemeente geeft de GGD opdracht tot een nader onderzoek. In een nader onderzoek stelt een GGD-toezichthouder vast of de eerder geconstateerde tekortkomingen zijn hersteld.
- Bij een **incidenteel onderzoek** wordt bijvoorbeeld gekeken naar de uitbreiding van het maximale aantal kindplaatsen, specifieke thema's of ontvangen signalen over mogelijk zorgelijke situaties op het gebied van de veiligheid of de kwaliteit van de opvang.
- Voorzieningen voor gastouderopvang worden jaarlijks steekproefsgewijs geïnspecteerd. We spreken van een

steekproefonderzoek wanneer we het hebben over een onderzoek uitgevoerd bij voorzieningen voor gastouderopvang.

- **Verplichte voorwaarden** zijn onderdeel van de minimale inspectieactiviteit en worden dus bij elk jaarlijks onderzoek beoordeeld. **Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK)-voorwaarden** zijn voorwaarden op basis van kwaliteitseisen uit de Wet IKK. Deze voorwaarden zijn geen onderdeel van de minimale inspectieactiviteit, maar worden vaak risicogericht beoordeeld. Dit geldt ook voor de **aanvullende voorwaarden**, die gaan over kwaliteitseisen die niet onder de minimale inspectieactiviteit vallen en geen ve of IKK-voorwaarden betreffen.
- Het toezicht op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus wordt **risicogestuurd** uitgevoerd. De GGD maakt hierbij gebruik van een **risicomodel**. Kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus krijgen een **risicoprofiel** toegekend. Voor voorzieningen voor gastouderopvang geldt het risicogestuurd toezicht met een risicomodel niet.
- De inspectie voert voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht jaarlijks een **risicoanalyse** uit, waarbij gekeken wordt bij welke gemeenten mogelijk een risico is op de uitvoering van de wettelijke taken.
- De werkwijze **herstelaanbod** is met ingang van 2019 landelijk ingevoerd met als doel om de houder van een kinderopvang-voorziening tekortkomingen nog voor het afsluiten van de inspectie te laten herstellen. De GGD-toezichthouder kan herstelaanbod aanbieden als de verwachting is dat de tekortkoming(en) binnen een korte periode hersteld kunnen worden. Met herstelaanbod kunnen tekortkomingen sneller hersteld worden. In veel gevallen is handhaving door gemeenten niet meer nodig bij toepassing van herstelaanbod. Het herstelaanbod vervangt het informele instrument overleg en overreding, dat voorheen door veel GGD'en werd ingezet, maar niet werd geregistreerd in de GIR.
- In een **toetsingskader** staan de kwaliteitseisen waar kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang aan moeten voldoen. De GGD-toezichthouder bekijkt tijdens een onderzoek of voorzieningen aan deze kwaliteitseisen voldoen.
- **Contactgemeenten** zijn de gemeenten die de inspectie benadert naar aanleiding van de risicoanalyse. Bij deze gemeenten zijn mogelijk risico's voor de uitvoering van de wettelijke taken, door contact met de gemeente wordt vastgesteld of dit vermoeden terecht is.


INSPECTIE
VAN HET
ONDERWIJS
Toezicht op educatieve kwaliteit voorschoolse educatie
Interbestuurlijk toezicht kinderopvang
Interbestuurlijk toezicht vve
GEMEENTE
Handhaving
Opdracht uitvoering toezicht
GGD
Handhavingsadvies
(indien van toepassing)
OUDERS
Toezicht
GASTOUDER
OPVANG
GASTOUDER
BUREAU
BUITENSCHOOLSE
OPVANG
KINDER
DAGVERBLIJF
VOORSCHOOLSE
EDUCATIE

Deel I

Impact van de coronamaatregelen op (toezicht en handhaving) kinderopvang



1

Het jaar 2020: Kinderopvang ten tijde van corona

Het jaar 2020 was een uitzonderlijk jaar vanwege de wereldwijde uitbraak van COVID-19 (in het vervolg corona genoemd). De gevolgen waren groot en hadden ook effect op de kinderopvangsector. In dit eerste hoofdstuk kijken we naar de tijdelijke veranderingen die door corona zijn ontstaan in de kinderopvangsector. We maken daarbij onderscheid tussen vier verschillende fasen die de tijdlijn van maatregelen en gevolgen binnen het jaar 2020 typeren. Per fase geven we aan welke overheidsmaatregelen zijn genomen en wat dit betekende voor het toezicht en de handhaving binnen de kinderopvangsector.

1.1 *Samenvatting*

- Het jaar 2020 kan onderverdeeld worden in vijf fasen. Het jaar begon zoals elk jaar (fase 0). In fase 1, 2 en 4 was de kinderopvang (deels) gesloten en was er sprake van noodopvang. Die was bedoeld voor kinderen van ouders met een cruciaal beroep en kinderen in een kwetsbare positie. In fase 3 was de reguliere kinderopvang weer geopend en konden toezichts- en handhavingstaken hervat worden.

- De gemeente kreeg een regierol in de coördinatie van de noodopvang in fase 1 en 2. In fase 4 had de gemeente alleen nog een rol in de opvang van kinderen in een kwetsbare positie. Overige noodopvang werd geregeld door de kinderopvangvoorzieningen zelf.

- De sluiting van voorzieningen, de capaciteit van de GGD'en en gemeenten die anders ingezet werd door corona, en het advies van de Rijksoverheid om thuis te werken, zorgden ervoor dat reguliere toezichtsactiviteiten niet konden worden voortgezet. Er moest gezocht worden naar nieuwe vormen van toezicht. 'Vinger aan de pols'-gesprekken en signaalgestuurd toezicht werden tijdens de noodopvang als werkwijzen geadviseerd door GGD GHOR Nederland en VNG Naleving.

- Ook voor de registratie- en handhavingstaken van de gemeenten werden aangepaste werkwijzen geadviseerd door VNG Naleving.

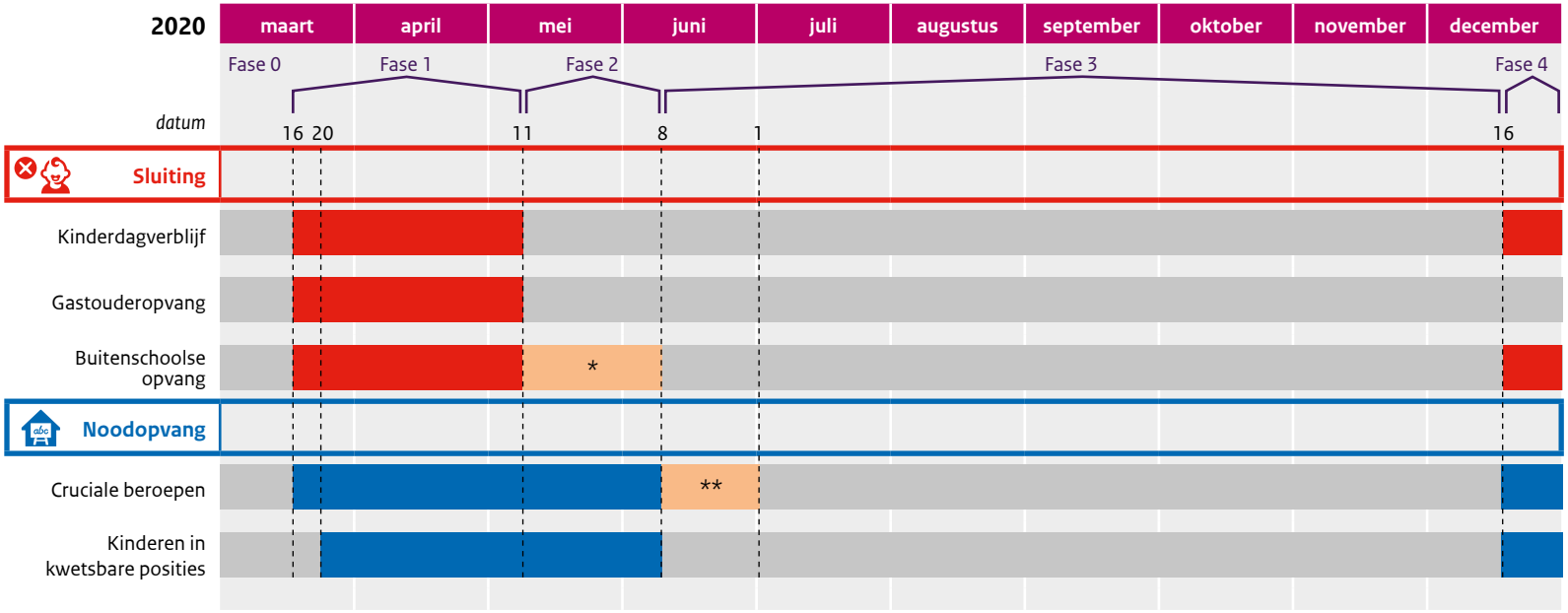
1.2 *Gevolgen corona voor kinderopvang*

De uitbraak van corona heeft veel gevolgen gehad voor de kinderopvangsector. Het ging in 2020 onder andere om het (tijdelijk) sluiten van de kinderopvang en het aanbieden van noodopvang aan kinderen van ouders met een cruciaal beroep of kinderen in een kwetsbare positie (zie figuur 1.2a). Ook golden vanwege de coronamaatregelen verschillende adviezen voor een aangepaste werkwijze voor de uitvoering van toezicht en handhaving.

Het jaar 2020 zag er als volgt uit:
- Fase 0: regulier toezicht en handhaving
- Fase 1: sluiting kinderopvang, organisatie noodopvang
- Fase 2: (deels) opening kinderopvang, afbouwen noodopvang
- Fase 3: opstart regulier toezicht en handhaving
- Fase 4: sluiting kinderopvang, herstart noodopvang

De periode tot de start van de eerste coronamaatregelen in Nederland noemen we in dit rapport fase 0. In de volgende paragrafen worden de fasen 1 t/m 4 nader toegelicht.

Figuur 1.2a *Maatregelen in de kinderopvangsector, per fase in 2020*



* *Buitenschoolse opvang alleen open voor en na schooltijden, op dagen dat kinderen naar school gaan*
** *Alleen noodopvang weekend/avond, voor kinderen van zorgpersoneel*

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

1.3 Fase 1: 16 maart tot en met 10 mei 2020

1.3.1 Maatregelen na eerste officiële besmettingen in Nederland, tot 16 maart

Nadat eind februari de eerste coronabesmettingen in Nederland in beeld kwamen, werden op 9 maart vanuit de Rijksoverheid de eerste maatregelen genomen.[1] Dit waren algemene hygiënemaatregelen, zoals vaker handen wassen, in de ellenboog niezen en de oproep om geen handen meer te schudden. Op dat moment waren de meeste besmettingen bekend in Noord-Brabant, waardoor inwoners van deze provincie het advies kregen om thuis te werken. In het toezicht op de kinderopvang werd in de zwaarst getroffen gebieden coulance geboden. GGD GHOR Nederland had op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gecommuniceerd dat houders van kinderopvangvoorzieningen van een aantal bestaande kwaliteitseisen mochten afwijken, zoals bijvoorbeeld de groepsgrootte.

Op 12 maart 2020 werden de maatregelen uitgebreid naar het hele land en aangevuld met maatregelen als thuisblijven bij klachten en bijeenkomsten met meer dan honderd mensen werden afgelast.[2]

1.3.2 Sluiting van de kinderopvang vanaf 16 maart

In het begin van de crisis bleef de kinderopvang open. Kinderen met verkoudheidsklachten moesten wel thuisblijven. Medewerkers werd gevraagd door te werken wanneer zij geen klachten hadden. In de dagen na 12 maart bleek dat, door het preventief of ziek thuis zijn van personeel en kinderen, gecombineerd met de bezorgdheid van personeel en ouders, het voor het onderwijs en de kinderopvang steeds moeilijker was om fysiek open te blijven. De Rijksoverheid kondigde op zondag 15 maart nieuwe landelijke maatregelen aan, waaronder de sluiting van de reguliere kinderopvang vanaf 16 maart.[3] Deze sluiting zou duren tot 6 april, maar werd tussentijds verlengd tot 28 april en stopte uiteindelijk op 11 mei voor de kinderdagverblijven. De buitenschoolse opvang ging op 8 juni weer volledig open.

1.3.3 Organiseren van noodopvang

Voor kinderen van wie een of beide ouder(s) in een cruciale beroepsgroep werkte(n), werd er vanaf de sluiting op 16 maart noodopvang georganiseerd, zodat deze ouders (extra) konden blijven werken. Er kwam een lijst met de cruciale beroepsgroepen waarvoor dit gold.[4] Gemeenten waren verantwoordelijk voor de coördinatie van de noodopvang. Pedagogisch medewerkers werden ingezet voor deze noodopvang, waarbinnen de ingevoerde maatregel om 1,5 meter afstand te houden gold voor volwassenen onderling.

Op 20 maart werd aangekondigd dat, aanvullend op de al gerealiseerde opvang voor kinderen van ouders met een cruciaal beroep, er ook noodopvang georganiseerd zou worden voor kinderen voor wie vanwege bijzondere problematiek of een moeilijke thuissituatie maatwerk nodig was.[5] Gemeenten kregen de opdracht om samen met scholen, kinderopvang, jeugdhulp en Veilig Thuis onderwijs en begeleiding voor deze kinderen te organiseren buitenshuis. De partijen werd gevraagd samen te bekijken wat voor welk kind nodig en mogelijk was, en op welke plek.

Naast de coördinerende rol kon de gemeente, indien nodig, ook een ondersteunende rol vervullen om te zorgen dat het opzetten van de noodopvang in goede banen werd geleid. Dit gebeurde veelal in samenwerking met de GGD. Het uitgangspunt voor de noodopvang

1 Rijksoverheid (2020a). *Hygiënemaatregelen van belang om verspreiding coronavirus tegen te gaan*.
2 Rijksoverheid (2020b). *Nieuwe maatregelen tegen verspreiding coronavirus in Nederland.*
3 Rijksoverheid (2020c). *Aanpak coronavirus vraagt om tijdelijke sluiting scholen en kinderdagverblijven*.
4 Rijksoverheid (2020d). *Kinderopvang open voor mensen met een cruciaal beroep*.
5 Rijksoverheid (2020e). *Extra ondersteuning voor kwetsbare leerlingen*.

was dat kinderen zoveel mogelijk werden opgevangen op de eigen locatie en in een voor hen vertrouwde omgeving. De gemeenten waren ervoor verantwoordelijk om te zorgen dat er voldoende 24 uursnoodopvang was.

1.3.4 Gevolgen voor toezicht en handhaving

De sluiting van de kinderopvang, de capaciteit van de GGD'en en gemeenten die anders ingezet werd vanwege coronagerelateerde werkzaamheden, en het advies van de Rijksoverheid om thuis te werken, zorgden ervoor dat gemeenten en GGD'en het toezicht en de handhaving op de kinderopvangvoorzieningen gedurende een lange periode op een andere manier dan gebruikelijk moesten invullen. De coulanceregeling dat houders van kinderopvangvoorzieningen van een aantal kwaliteitseisen mochten afwijken door overmacht als gevolg van corona, zoals eerder in de zwaarst getroffen regio's werd geboden, werd voor heel Nederland toegepast. Daarnaast werden er 'vinger aan de pols'-gesprekken en signaalgestuurd toezicht gehouden en voor de registratie- en handhavingstaken van de gemeenten werden aangepaste werkwijzen geadviseerd.[6]

De werkwijze 'vinger aan de pols' betekent dat een GGD-toezichthouder actief belt naar een (nood)voorziening om de houder van deze kinderopvangvoorziening te bevragen over de wijze waarop hij de noodopvang organiseerde en om eventuele vragen van de houder te beantwoorden. De toezichthouder maakt van deze gesprekken geen rapport op. Uit deze gesprekken konden wel signalen voortkomen. Signaalgestuurd toezicht houdt in dat er een onderzoek wordt uitgevoerd op basis van binnengekomen signalen over kinderopvangvoorzieningen waar noodopvang werd geboden, of signalen over kinderopvang die plaatsvond buiten de door de gemeente georganiseerde noodopvang. GGD GHOR Nederland heeft geadviseerd om deze vormen van toezicht op de noodopvang grotendeels voort te zetten tot het moment dat de noodopvang stopte in fase 3 omdat toen de reguliere kinderopvang weer geopend was (zie paragraaf 1.4, 'Fase 2: 11 mei tot en met 7 juni 2020').

Voor handhaving op de noodopvang is geadviseerd de houder van een kinderopvangvoorziening een redelijke termijn te geven voor het herstel van de tekortkoming in het kader van de huidige situatie en economische vooruitzichten.[7] Dit betekende bijvoorbeeld betalingsverplichtingen opschorten of verlengen, de proportionaliteit van de boete afwegen of de houder meer tijd geven voor het indienen van een zienswijze. Dit alles met als uitgangspunt verzachtende omstandigheden te bieden, vanwege de coronamaatregelen waar de sector mee te maken kreeg. Bij eventuele signalen dat de houder de richtlijnen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) niet opvolgde, moest de veiligheidsregio geïnformeerd worden. De gemeenten waren namelijk niet bevoegd hierop te handhaven. VNG Naleving heeft geadviseerd om de handhaving op de noodopvang grotendeels op deze manier voort te zetten tot in fase 3, toen de noodopvang stopte.

1.4 Fase 2: 11 mei tot en met 7 juni 2020

1.4.1 Kinderopvang weer open, buitenschoolse opvang in aangepaste vorm

Vanaf 11 mei ging de reguliere dagopvang voor kinderen in de leeftijd van nul tot vier weer volledig open.[8] Dat gold ook voor gastouderopvang voor kinderen van nul tot twaalf jaar. Het basisonderwijs en speciaal onderwijs gingen in aangepaste vorm open. Leerlingen kregen ongeveer de helft van hun lestijd les op school, in kleinere groepen. Kinderen konden alleen naar de buitenschoolse opvang op

6 GGD GHOR Nederland (2020a). *Werkwijze toezicht kinderopvang in verband met het coronavirus.*

7 VNG Naleving (2020). *Denklijn registratie en handhaving Wko en het corona-virus.*

8 Rijksoverheid (2020f). *Basisscholen en kinderopvang vanaf 11 mei aangepast open.*

de dagen dat zij fysiek onderwijs kregen en niet op alle voor hen vertrouwde uren.

1.4.2 Doorlopend noodopvang

Omdat in fase 2 het onderwijs en de kinderopvang nog niet volledig waren geopend, werd er nog steeds noodopvang geboden aan kinderen van ouders in cruciale beroepen en kinderen in een kwetsbare positie. Dat betekende dat kinderen in een kwetsbare positie en kinderen van ouders met een cruciaal beroep, ook wanneer zij extra moesten werken, bij de kinderopvang terechtkonden wanneer dat nodig was. Gemeenten bleven verantwoordelijk voor het realiseren van noodopvang in de avond, nacht en het weekend.

1.5 Fase 3: 8 juni tot en met 15 december 2020

1.5.1 Kinderopvang weer op reguliere wijze geopend

Vanaf 8 juni werden de scholen en de kinderopvang op reguliere wijze geopend.[9] Dit betekende dat ook de buitenschoolse opvang weer volledig openging. Kinderen konden vanaf dat moment weer op hun vaste dagen bij de buitenschoolse opvangvoorziening terecht. Noodopvang overdag was hierdoor niet meer nodig. De avond-, nacht- en weekendopvang bleef nog wel beschikbaar voor kinderen van ouders die in de zorg werken. Die laatste vorm van noodopvang stopte uiteindelijk op 1 juli.

1.5.2 Opstarten reguliere toezichts- en handhavingstaken

Doordat de kinderopvang op reguliere wijze geopend was, konden ook de reguliere toezichts- en handhavingstaken opgestart worden. GGD GHOR Nederland, VNG Naleving en de Inspectie van het Onderwijs hebben hiervoor een denklijn opgesteld om gemeenten en GGD'en te ondersteunen.[10] Het advies was onder meer om in deze fase locatiebezoeken uit te voeren, met inachtneming van de RIVM-richtlijnen. De verwachting was dat een hervatting van de toezichts- en handhavingstaken geleidelijk tot stand zou komen. Omdat er ook nog steeds een advies was vanuit de Rijksoverheid om thuis te werken en er capaciteit van GGD-toezichthouders ingezet werd voor corona-gerelateerde werkzaamheden, was de verwachting dat niet alle locaties bezocht konden worden in 2020. Daarom adviseerden GGD GHOR Nederland en VNG Naleving om de verschillende toezichts- en handhavingstaken en beschikbare capaciteit bij zowel gemeenten als GGD'en te inventariseren en prioriteren.

In deze fase golden de gebruikelijke kwaliteitseisen voor de kinderopvang weer. Maar op gedeeld advies van het ministerie van SZW, GGD GHOR Nederland en VNG Naleving kon de toezichthouder bij het beoordelen van een overtreding concluderen dat er sprake was van overmacht door corona. Er is sprake van overmacht wanneer de omstandigheden buiten het normale liggen, onvoorzien zijn en de houder van de kinderopvangvoorziening er alles aan gedaan heeft om de norm wel na te leven. Wanneer dit werd geconcludeerd, had de GGD-toezichthouder in deze fase de mogelijkheid de feiten en omstandigheden te beschrijven en daarbij aan te geven dat de houder in dit specifieke geval wel voldeed aan de kwaliteitseisen. Er werd dan dus geen tekortkoming geregistreerd. Echter: niet alle GGD'en hebben dit advies opgevolgd. Het advies over de voorwaarden voor voorschoolse educatie was om in deze fase de standaard werkwijze bij overmacht te hanteren, namelijk: beschrijven van de verzachtende omstandigheden en het advies 'niet-handhaven' te geven aan de gemeente. Vanaf 28 september verviel het tijdelijke advies met betrekking tot overmacht door corona en werd er teruggegaan naar de reguliere werkwijze: wel een tekortkoming registreren en een

9 Rijksoverheid (2020g). *Buitenschoolse opvang vanaf 8 juni weer volledig open*.

10 GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & IvhO (2020). *Denklijn toezicht en handhaving tijdens corona - fase 3.*

advies niet-handhaven te geven aan de gemeente vanwege verzachtende omstandigheden.[11]

De toezichthouder gaf alleen een advies tot niet-handhaven als de houder zich wel had ingespannen om de basale kwaliteit te leveren. De GGD-toezichthouder kon dit in het inspectierapport aangeven met de volgende standaardtekst: “De houder heeft niet aan alle kwaliteitseisen voldaan. Door corona gelden er mogelijk verzachtende omstandigheden. Wanneer dat zo is, heeft de toezichthouder die omstandigheden in het rapport beschreven en heeft het advies niet-handhaven aan de gemeente gegeven.”

1.6 Fase 4: vanaf 16 december 2020

1.6.1 Opnieuw sluiting van de kinderopvang

Op maandag 14 december 2020 werd een tweede sluiting van de kinderopvang aangekondigd, die inging op 16 december 2020.[12] De sluiting van kinderdagverblijven duurde uiteindelijk tot 8 februari 2021. Vanaf 19 april 2021 was de buitenschoolse opvang weer volledig open.

Kinderopvangorganisaties hebben tijdens fase 4 noodopvang voor kinderen van ouders met een cruciaal beroep en kinderen in een kwetsbare positie gerealiseerd, alleen tijdens de reguliere openingstijden voor reguliere klanten van de kinderopvang. Voorzieningen voor gastouderopvang bleven open en er was geen 24 uursnoodopvang opgezet. Het uitgangspunt was, net als in fase 1, dat de noodopvang plaatsvond op de eigen locatie van de kinderen. De gemeente had, in tegenstelling tot fase 1, geen regierol.

De gemeente had wel een coördinerende rol in de opvang van kinderen in een kwetsbare positie.

1.6.2 Toezicht en handhaving tijdens de tweede sluiting

Tijdens fase 4 werd het toezicht op de noodopvang, net als tijdens de eerste sluiting, uitgevoerd door middel van ‘vinger aan de pols’-gesprekken en signaalgestuurd toezicht.[13] Jaarlijkse onderzoeken en onderzoeken na registratie werden opgeschort. Nadere onderzoeken en onderzoeken voor registratie vonden in principe zonder locatiebezoek plaats. Handhavingstaken konden in deze periode wel doorgaan, met inachtneming van de capaciteit van de GGD en de beperking van de nadere onderzoeken, die in principe zonder locatiebezoek plaatsvonden.

11 GGD GHOR Nederland (2020b). *Kaders voor toezicht en handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang in verband met corona, per 28 september 2020.*

12 Rijksoverheid (2020h). Noodopvang voor kinderen van ouders met een cruciaal beroep en kwetsbare kinderen.

13 GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & IvhO (2020). *Denklijn toezicht en handhaving tijdens corona - fase 3.*



2

Noodopvang

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de organisatie en coördinatie van de noodopvang voor kinderen tijdens de coronacrisis en het toezicht en de handhaving daarop in het jaar 2020. We gaan in op de rol van de gemeente en de GGD bij het vormgeven van de noodopvang en de wijze waarop toezicht en handhaving zijn ingevuld. Daarbij maken we bij enkele onderdelen de vergelijking tussen de eerste helft van 2020 en de periode vanaf 16 december, waarin opnieuw noodopvang werd aangeboden.

2.1 *Samenvatting*

- In nagenoeg alle gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, is in de periode van 16 maart tot 1 juli overdag noodopvang aangeboden (98 procent) en in ruim de helft van de gemeenten ook 24 uursnoodopvang (avond, nacht en/of weekend). De noodopvang werd in bijna alle gemeenten ingericht op kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen, bij het merendeel ook op voorzieningen voor gastouderopvang en soms op locaties die niet in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) stonden geregistreerd.

- Gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, zijn overwegend zeer positief over de beschikbaarheid van de noodopvang binnen hun gemeente. Het grootste deel geeft aan dat ze de behoefte aan noodopvang goed hebben ingeschat (92 procent), dat zij de noodopvang tijdig hebben gerealiseerd (96 procent) en dat voor de gehele doelgroep noodopvang is gerealiseerd (93 procent).

- Coördineren van noodopvang is een breed begrip en gemeenten waren bij aanvang zoekende naar wat er precies van hen verwacht werd. Slechts 59 procent van de gemeenten vindt dat ze voldoende capaciteit hadden om de coördinatie van de noodopvang uit te voeren. Uiteindelijk vindt een groot deel van de gemeenten (ruim 70 procent) dat gemeenten duidelijke taken en verantwoordelijkheden vanuit de Rijksoverheid hebben gekregen voor het coördineren van de noodopvang. Ondanks het feit dat een aanzienlijk deel van de gemeenten de coördinatie van de noodopvang als lastig heeft ervaren, zijn bijna alle gemeenten tevreden over de uitvoering van de coördinatie.

- De coördinerende rol betekende voor bijna alle gemeenten vooral het onderhouden van contacten met lokale partijen en het informeren van houders van kinderopvangvoorzieningen en scholen over noodopvang. De uitvoerende werkzaamheden voor de noodopvang lagen vooral bij de houders van kinderopvangvoorzieningen en de scholen. Gemeenten zijn gemiddeld genomen positief over alle samenwerkingspartijen als het gaat over de afstemming van de coördinatie van de noodopvang.

- Bijna twee derde van de GGD'en (62 procent) heeft actief deelgenomen aan de organisatie van de noodopvang. De GGD was in de organisatie van de noodopvang voornamelijk ondersteunend.

- Fysieke bezoeken op locatie werden door GGD GHOR Nederland afgeraden. Om die reden werden 'vinger aan de pols'-gesprekken en signaalgestuurd toezicht geadviseerd. Ongeveer driekwart van de gemeenten geeft aan dat door de GGD'en 'vinger aan de pols'-gesprekken en/of signaalgestuurd toezicht werd gehouden op de noodopvang, maar niet altijd bij alle locaties. Met name kleinere gemeenten gaven aan dat ze, door de intensieve contacten met kinderopvangorganisaties, zelf al een goed beeld hadden van de noodopvang en dat daardoor 'vinger aan de pols'-gesprekken geen toegevoegde waarde hadden.

- Bij bijna een kwart van de GGD'en hebben signalen daadwerkelijk geleid tot het uitvoeren van signaalgestuurd toezicht op de noodopvang. Dit signaalgestuurd toezicht vond op verschillende manieren plaats, maar met name telefonisch. Bij slechts twee voorzieningen heeft het signaalgestuurd toezicht volgens de GGD'en geleid tot vaststelling van tekortkomingen.

- Van de GGD'en vond bijna een derde het toezicht op de noodopvang[1] lastig uit te voeren. Daarbij vonden ze fase 1, de periode net na de sluiting van de kinderopvang, het lastigst. De helft van deze GGD'en geeft aan dat dit kwam doordat er rekening gehouden moest worden met de richtlijnen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

- Bijna 40 procent van de GGD'en is het oneens met de stelling dat de kwaliteit van de noodopvang voldoende is geborgd door het toezicht. Dit is een direct gevolg van de beperkte mogelijkheden om toezicht op de noodopvang te houden.

- Er is nauwelijks handhaving ingezet op de noodopvang. Bij een heel klein deel van de gemeenten (3 procent) is wel handhaving ingezet op de noodopvang in de periode van 16 maart tot 1 juli 2020.

2.2 *Organisatie van de noodopvang*

Vanaf de sluiting van de kinderopvang op 16 maart werd er noodopvang georganiseerd voor kinderen waarvan een of beide ouders in een cruciale beroepsgroep werkte(n). Op 20 maart werd de noodopvang ook beschikbaar voor kinderen voor wie dit vanwege bijzondere problematiek of een moeilijke thuissituatie nodig was. Gemeenten werden verantwoordelijk voor de coördinatie van deze noodopvang.

In bijna alle gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, is in de periode van 16 maart tot 1 juli gedurende de reguliere uren noodopvang aangeboden (98 procent). In ruim de helft van de gemeenten (58 procent) is ook 24 uursnoodopvang aangeboden (avond, nacht en/of weekend). Een aantal van deze gemeenten geeft aan dat er wel 24 uursnoodopvang is opgezet, maar dat er geen of zeer beperkt gebruik van is gemaakt.

De noodopvang werd in bijna alle gemeenten ingericht op locaties van kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen. Driekwart van de gemeenten geeft aan dat ook bij een of meerdere voorzieningen voor gastouderopvang noodopvang is gerealiseerd. Ruim 14 procent van de gemeenten geeft aan dat er ook noodopvang heeft plaatsgevonden op locaties die niet in het LRK stonden geregistreerd, zoals noodopvang in ziekenhuizen. Gemeenten geven vaak aan dat het aantal voorzieningen voor gastouderopvang met noodopvang een schatting is, omdat er geen goed zicht is op het aantal voorzieningen voor gastouderopvang waar noodopvang is aangeboden. Volgens enkele gemeenten ontbreekt het zicht vooral bij de voorzieningen voor gastouderopvang die worden bemiddeld door een gastouderbureau buiten de eigen gemeente.

Het aantal locaties waarop noodopvang is aangeboden, verschilt sterk per gemeente. Van gemiddeld 7 voor kleine gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) tot gemiddeld 103 voor grote gemeenten (100.000 inwoners of meer). Een aantal gemeenten heeft daarbij nadrukkelijk aangegeven dat het om een schatting gaat.

Gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, zijn overwegend zeer positief over de beschikbaarheid van de noodopvang binnen hun gemeente (zie tabel 2.2a). Zo zegt 92 procent dat ze de behoefte aan noodopvang goed hebben ingeschat en dat voor de gehele doelgroep noodopvang is gerealiseerd.
Een klein aantal gemeenten geeft aan het 'niet eens/niet oneens' of zelfs 'oneens' te zijn met de stelling dat ze goed zicht hadden op de kinderen die in aanmerking komen voor noodopvang binnen hun gemeente.

1 Onder toezicht op de noodopvang wordt verstaan: de werkwijze 'vinger aan de pols' en/of het signaalgestuurd toezicht.

Tabel 2.2a *Oordeel van gemeenten over de behoefte aan noodopvang in fase 1*

	(Zeer) eens	Niet eens, niet oneens	(Zeer) oneens	Weet ik niet
Mijn gemeente heeft de behoefte aan noodopvang goed ingeschat/geïnventariseerd.	92%	6%	0%	2%
Mijn gemeente had voldoende zicht op welke kinderen, inclusief kwetsbare kinderen, in aanmerking kwamen voor de noodopvang.	88%	9%	3%	0%
Mijn gemeente heeft voor alle ouders die in aanmerking kwamen voor noodopvang ook noodopvang kunnen regelen.	93%	4%	1%	2%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

2.2.1 *Rol en taken gemeente*

Gemeenten waren in de eerste helft van 2020 (16 maart tot 1 juli 2020) verantwoordelijk voor de coördinatie van de noodopvang voor kinderen, ondersteund door VNG Naleving. Naast de coördinerende rol kon de gemeente een ondersteunende rol aannemen om te zorgen dat het opzetten van noodopvang in goede banen werd geleid. De uitvoerende werkzaamheden voor de noodopvang lagen vooral bij de houders van de kinderopvangvoorzieningen en de scholen.

Op de vraag welke coördinerende taken de gemeente heeft uitgevoerd voor de noodopvang, wordt door bijna alle gemeenten (99 procent) het onderhouden van contacten met lokale partijen en het informeren over de noodopvang genoemd (94 procent). Daarnaast hebben gemeenten contacten onderhouden met landelijke partijen en overleggen gefaciliteerd. Met name kleinere gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) voerden deze taken iets minder vaak uit (zie tabel 2.2b).

Tabel 2.2b *Coördinerende taken uitgevoerd in fase 1 door gemeenten, naar gemeentegrootte*

	minder dan 20.000 inwoners	20.000 tot 50.000 inwoners	50.000 tot 100.000 inwoners	100.000 inwoners of meer
Contacten onderhouden met lokale partijen (bijvoorbeeld houders van kinderdagverblijven, schoolbesturen, buurtgemeenten et cetera).	98%	100%	97%	100%
Informeren over de noodopvang.	88%	96%	94%	94%
Deelnemen aan overleggen.	75%	87%	89%	82%
Contacten onderhouden met landelijke partijen (bijvoorbeeld VNG Naleving, GGD GHOR Nederland et cetera).	73%	74%	89%	88%
Faciliteren van overleggen.	70%	80%	86%	82%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Ruim de helft van de ondervraagde gemeenten geeft aan ook ondersteunende werkzaamheden te hebben gedaan (56 procent), zoals het informeren van houders en gebruikers van kinderopvang-voorzieningen. Ruim de helft van de gemeenten die houders ondersteunden, deed dat door financiële ondersteuning aan houders van noodopvanglocaties te bieden. Ook voerden gemeenten specifieke taken uit voor de 24 uursnoodopvang, zoals financiering, het controleren van de brandveiligheid en het regelen van benodigdheden, zoals bedjes. Driekwart van de gemeenten met 24 uursnoodopvang heeft dergelijke taken uitgevoerd.

2.2.2 Rol GGD

Bijna twee derde van de GGD'en geeft aan actief te hebben deelgenomen aan de organisatie van de noodopvang in de eerste helft van 2020. GGD'en hebben daarmee een rol vervuld en uitvoerende werkzaamheden verricht om de noodopvang, in samenwerking met andere partijen, op te zetten.

De activiteiten waren gericht op het ondersteunen van gemeenten, houders en/of gebruikers van kinderopvangvoorzieningen. Al deze GGD'en hebben gemeenten geadviseerd of meegedacht over zaken als geschikte locaties voor noodopvang, 24 uursopvang en niet-LRK-geregistreerde noodopvanglocaties. Ook hebben bijna alle GGD'en die aangeven een rol te hebben gespeeld, vragen beantwoord die gesteld werden door gemeenten, houders van kinderopvangcentra en ouders. Andere activiteiten die door een deel van de GGD'en zijn genoemd, zijn het informeren van houders van kinderopvangvoorzieningen en/of ouders over de noodopvang, het adviseren van houders van kinderopvangvoorzieningen over coronamaatregelen of kwaliteits-eisen en het controleren van kwaliteitseisen bij 24 uurs- en niet-LRK-geregistreerde locaties. Daarnaast hebben sommige GGD'en webinars georganiseerd voor houders van kinderopvangvoorzieningen of ze hebben een informatiefilmpje met extra informatie gepubliceerd op hun website. Enkele GGD'en hebben ouders ondersteund in het vinden van noodopvang.

Van de GGD'en die aangeven geen rol te hebben vervuld in de organisatie van de noodopvang, geeft slechts één GGD aan dat ze hiervoor geen capaciteit hadden. De meeste van deze GGD'en geven aan dat gemeenten en houders van kinderopvangvoorzieningen geen beroep op hen hebben gedaan.

2.2.3 *Afstemming met andere partijen*

Een belangrijk onderdeel van de coördinerende rol van gemeenten is het overleg en/of de afstemming met diverse partijen. Het gaat hierbij om houders van kinderopvangvoorzieningen, scholen en ouders, maar ook om andere regionale partijen, zoals andere gemeenten, de GGD, veiligheidsregio en jeugdhulp. Gemeenten hebben de afstemming op diverse manieren vormgegeven: soms vanuit bestaande contacten, soms met netwerken speciaal voor de coördinatie van de noodopvang. Daarnaast vond er overleg plaats met landelijke partijen, met name met VNG Naleving en incidenteel met GGD GHOR Nederland.

"Voor kinderopvang is het niet gebruikelijk dat de gemeente de coördinatie heeft. En in een grote gemeente met meer dan honderd houders kun je niet volstaan met een standaard overleg. Je moet zoeken naar een manier van communicatie. Er is binnen de gemeente een regiegroep opgezet. Aan deze groep namen onder anderen bestuurders van een aantal grote kinderopvang-organisaties, contactpersonen van onderwijsbesturen en een contactpersoon van de GGD deel. Een agendapunt was het delen van ieders ervaringen. Ook zijn er scenario's met elkaar uitgewerkt. Na afloop werd er een nieuwsbericht gedeeld met alle partijen, ook voor wie niet aan tafel zat." (gemeente)

"Wij hebben wekelijks met de kinderopvang en de scholen een digitaal overleg ingepland." (gemeente)

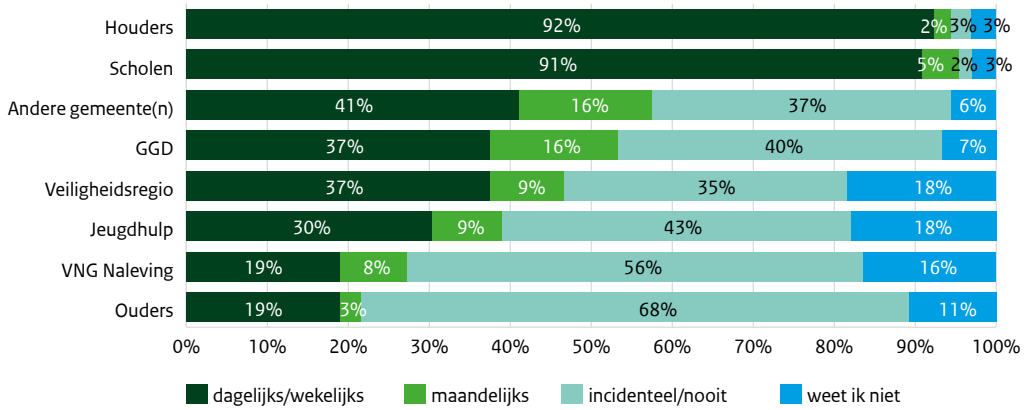
"De samenwerking tussen de lokale partijen was sterk en je had écht een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid. De afgelopen jaren hebben we als gemeente veel tijd en energie geïnvesteerd in dit netwerk. Met periodieke bijeenkomsten waarbij de partijen elkaar leerden kennen, van elkaar leerden en met het besef dat we gezamenlijk voor dezelfde ontwikkeling wilden gaan. Dat heeft zich bewezen gedurende de periode van de noodopvang.' (gemeente)

"Als gemeente hebben wij zeer snel een e-mailadres speciaal voor noodopvang in het leven geroepen. Het bestaan van dit e-mailadres en telefoonnummer is aan de betrokken partijen gecommuniceerd. Al snel ontstond er intensief contact tussen kinderopvangorganisaties, scholen en de gemeente. Dit betekende dat de drempel voor de scholen laag was om bij vragen contact op te nemen. De lijntjes waren kort." (gemeente)

Frequentie afstemming

Overleg en afstemming vonden met verschillende partijen plaats. Zoals te zien is in figuur 2.2a hadden gemeenten het vaakst overleg en afstemming over (de coördinatie van) de noodopvang met vertegenwoordigers van kinderopvangorganisaties en scholen. Ruim 90 procent van de gemeenten die de vragenlijst heeft ingevuld had dagelijks of wekelijks overleg met deze partijen.

Figuur 2.2a *Frequentie van het overleg van gemeenten met diverse partijen (n = 195)*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

"Houders en scholen hebben zelf veel initiatief genomen. Gemeente heeft daarbij het overzicht gehouden en weinig problemen ervaren. Het overzicht van aanbieders is relatief te overzien; een grote aanbieder en een aantal kleinere. De lijntjes tussen gemeente, houders van kinderopvangvoorzieningen en scholen zijn kort. Dat werpt zijn vruchten af in een crisissituatie." (gemeente)

De gemeenten zijn erg tevreden over het overleg en de afstemming met houders van kinderopvangvoorzieningen. Zo is ruim 95 procent van de gemeenten hier tevreden tot zeer tevreden over en is geen enkele gemeente die de vragenlijst heeft ingevuld ontevreden. Ook over de afstemming met scholen zijn de gemeenten over het algemeen tevreden. Hierover zijn de grote gemeenten (100.000 inwoners of meer) iets minder tevreden dan de overige gemeenten (respectievelijk 77 procent tegenover 94 procent die aangeeft tevreden te zijn). Aandachtspunten die hierbij werden genoemd zijn dat scholen wat vaker een afwachtende houding hadden ten aanzien van noodopvang, bijvoorbeeld omdat zij vonden dat noodopvang een taak van de kinderopvang was.

"Door het woord 'opvang' keek iedereen bij de eerste sluiting naar de kinderopvang. We merkten dat de kinderopvang en het onderwijs echt andere sectoren zijn. In de berichtgeving is het als één benaderd, maar dat is het niet. Voor de onderlinge afstemming moet hierin niet alleen op regionaal niveau iets veranderen." (gemeente)

In de periode dat scholen gedeeltelijk weer opengingen, was de afstemming met kinderopvangorganisaties over de opvangtijden niet altijd toereikend. De aanbeveling vanuit de overheid aan scholen om niet halve dagen open te gaan, werd niet door alle scholen opgevolgd en daarover overlegden de scholen vaak niet met kinderopvang-organisaties.

Gemeenten hebben ook overleg gevoerd met regionale partijen, zoals andere gemeenten en de GGD. Bij het overleg met andere gemeenten valt op dat de omvang van de gemeente samenhangt met of en hoe vaak overleg plaatsvindt. Hoe kleiner de gemeente, hoe vaker er overleg plaatsvindt. Van de kleinste gemeenten geeft de helft aan dagelijks tot wekelijks overleg te hebben gehad met andere gemeenten. Slechts 12 procent van de grootste gemeenten geeft aan zo regelmatig te hebben overlegd met andere gemeenten.

"We vervulden in de samenwerking met beleidsmedewerkers van andere kleine gemeenten vooral de rol van sparringpartner van elkaar. Vragen die we ieder afzonderlijk binnenkregen, konden we aan elkaar voorleggen om elkaar mee verder te helpen. We spraken elkaar ook over de duiding van de berichtgeving in landelijke nieuwsbrieven en stelden gezamenlijk de informatievoorziening aan bijvoorbeeld scholen binnen de gemeente op." (gemeente)

Waar we bij overleg met andere gemeenten zien dat met name kleine gemeenten zeer frequent overlegden, zien we het omgekeerde verband bij overleg met de GGD: hoe groter de gemeente, hoe vaker zij overlegden met de GGD. Van de kleine gemeenten geeft 25 procent aan dagelijks tot wekelijks overleg te hebben gehad met de GGD. Bij de grootste gemeenten is dit 41 procent. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat kleine gemeenten door het beperkte aantal locaties vaak zelf een goed beeld van de noodopvang konden vormen.

Over het overleg met de veiligheidsregio geeft 37 procent van de gemeenten aan dagelijks tot wekelijks overleg te hebben gehad. Dit percentage ligt lager bij het overleg met jeugdhulp (Veilig Thuis, Raad van de Kinderbescherming en gezinsvoogden). Bijna een derde (30 procent) van de gemeenten geeft aan dagelijks tot wekelijks overleg te hebben gehad met jeugdhulp, waarbij de kleinste gemeenten dit minder vaak doen dan de grootste gemeenten (respectievelijk 18 en 53 procent).

Overleg met ouders komt minder frequent voor, zeker bij kleine gemeenten. Van de kleine gemeenten geeft 75 procent aan incidenteel of nooit overleg te hebben gevoerd met ouders, tegenover 53 procent van de grote gemeenten. Vermoedelijk gaat het hier niet om structureel overleg, maar om overleg bij problemen en vragen van ouders.

De frequentie van overleg met VNG Naleving ligt aanzienlijk lager dan bij regionale partijen. Grote gemeenten geven vaker aan overlegd te hebben met VNG Naleving dan kleinere gemeenten. Van de grootste gemeenten geeft 35 procent aan dagelijks of wekelijks overleg te hebben gehad met VNG Naleving, voor de overige gemeenten is dat 8 tot 22 procent.

Kijkend naar de tevredenheid over het overleg met de andere partijen (andere gemeenten, de GGD, de veiligheidsregio, jeugdhulp en VNG Naleving) is te zien dat ongeveer 80 procent van de gemeenten die met deze partijen samen heeft gewerkt, tevreden is over de afstemming met deze partijen.

2.2.4 Ervaringen van gemeenten met coördinatie noodopvang

Naast alle feitelijke informatie, zijn de gemeenten aan de hand van een aantal stellingen ook gevraagd naar hun ervaringen met de coördinatie van noodopvang. Hierbij is gevraagd naar een aantal randvoorwaarden voor de uitvoering van de coördinatie noodopvang (zie tabel 2.2c), naar een oordeel over de coördinatie noodopvang in zijn geheel en naar wat volgens de gemeenten goed is gegaan en wat beter had gekund.

Tabel 2.2c *Oordeel van gemeenten over de ervaringen met de coördinatie van de noodopvang*

	(Zeer) eens	Niet eens, niet oneens	(Zeer) oneens	Weet ik niet
Mijn gemeente heeft duidelijke taken en verantwoordelijkheden gekregen om de noodopvang te coördineren.	68%	22%	9%	1%
Mijn gemeente had voldoende capaciteit om de noodopvang te coördineren.	59%	23%	17%	1%
Mijn gemeente had voldoende kennis en expertise om de noodopvang te coördineren.	77%	17%	5%	1%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Ruim twee derde (68 procent) van de gemeenten die de vragenlijst heeft ingevuld, vindt dat ze duidelijke taken en verantwoordelijkheden heeft gekregen voor het coördineren van de noodopvang, terwijl 9 procent van de gemeenten het oneens is met deze stelling.

Bijna 60 procent van de gemeenten vindt dat ze voldoende capaciteit had om de coördinatie van de noodopvang uit te voeren en ruim 17 procent vindt dat ze onvoldoende capaciteit had. Dit hangt samen met de gemeentegrootte: hoe kleiner de gemeente, hoe vaker gesteld wordt dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar was voor de coördinatie van de noodopvang. Er kwam veel op de gemeenten af en er moest veel werk verricht worden. Gemeenten vingen dit op door prioriteiten te stellen en door ondersteuning vanuit andere gemeentelijke afdelingen te regelen, maar ook overwerk was in deze periode soms nodig om de taken gerealiseerd te krijgen.

Positiever zijn de gemeenten over hun beschikbare kennis en expertise voor de coördinatie van de noodopvang. Ruim driekwart (77 procent) van de gemeenten is het eens met de stelling dat ze voldoende kennis en ervaring had voor deze taak en slecht 5 procent van de gemeenten is het oneens met deze stelling. Kleinere gemeenten ervoeren iets vaker dat er onvoldoende kennis en expertise was voor de coördinatie van de noodopvang.

Op de vraag hoe gemeenten de coördinatie van de noodopvang in zijn geheel hebben ervaren, geeft het grootste deel (63 procent) van de gemeenten aan de coördinatie niet als lastig te hebben ervaren, terwijl 29 procent van de gemeenten aangeeft de coördinatie juist wel als lastig te hebben ervaren. Het grootste deel (90 procent) van deze gemeenten geeft aan dat met name de opstartfase lastig was.
De gemeenten kregen te maken met een nieuwe, onbekende situatie. Ze moesten daardoor zoeken naar welke rol ze moesten spelen, hoe de samenwerking met andere partners opgezet kon worden en wie waar verantwoordelijk voor was.
De communicatie vanuit landelijke partijen over de rol van gemeenten was volgens respondenten wisselend. Daardoor waren verwachtingen niet goed over te brengen aan regionale partners en was het lastig om de rol goed in te vullen. Gegeven voorbeelden zijn de communicatie over de richtlijnen, de lijst met cruciale beroepen die niet helder was, onduidelijkheid over welke informatie gedeeld moest worden en de financiële kant van de noodopvang. Meer tijdige informatie vanuit de Rijksoverheid zou volgens enkele gemeenten prettig zijn geweest voor de invulling van hun rol.

Ondanks het feit dat een aanzienlijk deel van de respondenten de coördinatie van de noodopvang als lastig heeft ervaren, vinden nagenoeg alle gemeenten (96 procent) dat zij de noodopvang tijdig

hebben gerealiseerd. Toen eenmaal duidelijk was wat van gemeenten werd verwacht, hebben gemeenten de taken snel opgepakt.
Het algemene beeld vanuit het perspectief van gemeenten is dat zij goed hebben samengewerkt met de verschillende partijen en dat de kinderopvanghouders de uitvoerende werkzaamheden rond het opzetten van de noodopvang goed hebben opgepakt. Gemeenten konden zich daardoor richten op de coördinatie en het signaleren van eventuele knelpunten. Bij de verschillende soorten noodopvang gaf 86 tot 96 procent van de gemeenten aan uitgesproken tevreden te zijn over de coördinatie van deze noodopvang.

Gemeenten zijn het meest tevreden over de samenwerking met verschillende partijen. In veel gemeenten ging men praktisch aan de slag, waardoor er snel voldoende aanbod gerealiseerd werd. Houders van kinderopvangvoorzieningen en scholen leverden met grote inzet en een flexibele houding goed werk, waardoor voor de gemeente een coördinerende rol vaak voldoende was.

Het grootste leerpunt dat gemeenten noemen, is dat goede communicatie tussen de betrokken partijen erg belangrijk is. Door aan het begin wederzijdse verwachtingen met elkaar te bespreken, verliep de samenwerking beter. Verschillende gemeenten geven aan geleerd te hebben dat de gemeente best wat terughoudend mag en kan zijn; de scholen en houders van kinderopvangvoorzieningen kunnen op het gebied van noodopvang veel zelf.

Tijdens de tweede sluiting vanaf 16 december 2020 waren gemeenten alleen nog verantwoordelijk voor de coördinatie van de opvang van kinderen in een kwetsbare positie. Op de vraag in hoeverre de ervaringen opgedaan tijdens de eerste sluiting een positief effect hebben gehad op het opstarten van de noodopvang voor kwetsbare kinderen vanaf 16 december, geven gemeenten overwegend bevestigende antwoorden. Bijna 80 procent van de ondervraagde gemeenten geeft aan dat ze de tweede lockdown beter kon coördineren door de ervaringen die ze hebben opgedaan tijdens de eerste lockdown. Ook is bijna de helft van de gemeenten het eens met de stelling dat ze tijdens de tweede lockdown een beter zicht hadden op welke kwetsbare kinderen in aanmerking kwamen voor opvang. Bij de meeste gemeenten (bijna 70 procent) kwamen tijdens de tweede lockdown minder vragen bij de gemeenten binnen van ouders, houders van kinderopvangvoorzieningen en GGD'en.

2.3 Toezicht op de noodopvang

Op de voorzieningen voor noodopvang werd geen regulier toezicht gehouden. GGD GHOR Nederland heeft adviezen uitgebracht over hoe het toezicht tijdens de noodopvang vorm kon worden gegeven. Veel reguliere opvangvoorzieningen waren gesloten en fysieke bezoeken op locatie werden door GGD GHOR Nederland afgeraden. Daarom werden er 'vinger aan de pols'-gesprekken en signaal-gestuurd toezicht geadviseerd.
De werkwijze 'vinger aan de pols' houdt in dat een GGD-toezicht-houder belt naar een (nood)voorziening om de houder van de kinderopvangvoorziening te bevragen over de wijze waarop de noodopvang is georganiseerd en om eventuele vragen te beantwoorden. Signaalgestuurd toezicht houdt in dat er een onderzoek wordt uitgevoerd op basis van binnengekomen signalen over een voorziening voor noodopvang of over opvang van kinderen die plaatsvindt buiten de door de gemeente georganiseerde noodopvang.

2.3.1 Toezicht op de noodopvang van 16 maart tot 1 juli

Van de ondervraagde gemeenten geeft 27 procent aan dat er geen toezicht ('vinger aan de pols'-gesprekken en/of signaalgestuurd toezicht) door de GGD is gehouden op de noodopvang. Gemeenten hadden daar niet altijd behoefte aan, omdat ze door de intensieve contacten met de houders van kinderopvangvoorzieningen al een goed beeld hadden van de noodopvang.

Er is een verband te zien tussen gemeentegrootte en de mate van toezicht die is gehouden (zie tabel 2.3a). Hoe kleiner de gemeente, hoe lager de mate van toezicht. In de belronde met gemeenten gaven de kleinere gemeenten aan dat ze door de intensieve contacten met de kinderopvangorganisaties, gedurende de eerste fase van de lockdown, een goed beeld hadden van de noodopvang en dat het 'vinger aan de pols'-gesprek geen meerwaarde meer had.

Tabel 2.3a *Toezicht op noodopvang volgens gemeenten van 16 maart tot 1 juli 2020, naar gemeentegrootte*

Gemeentegrootte	Wel toezicht	Geen toezicht
Minder dan 20.000 inwoners	68%	32%
20.000 tot 50.000 inwoners	71%	29%
50.000 tot 100.000 inwoners	77%	23%
100.000 inwoners of meer	85%	15%
Totaal	**73%**	**27%**

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Werkwijze 'vinger aan de pols'

Bijna alle GGD'en hebben in de periode van 16 maart tot 1 juli 2020 'vinger aan de pols'-gesprekken gevoerd over de noodopvang. Bij drie GGD'en was dit niet het geval. Redenen die hiervoor genoemd worden, zijn: geen capaciteit om dit actief te doen, onvoldoende draagvlak voor de werkwijze van de 'vinger aan de pols'-gesprekken en vertraging in de communicatie over de opdracht van gemeenten voor het voeren van de 'vinger aan de pols'-gesprekken.

De meeste GGD'en hebben 'vinger aan de pols'-gesprekken gevoerd over 75 tot 100 procent van de noodopvanglocaties. Er zijn 3 GGD-regio's waar over minder dan de helft van de noodopvanglocaties 'vinger aan de pols'-gesprekken zijn gevoerd. De meeste 'vinger aan de pols'-gesprekken zijn gevoerd over de noodopvang overdag (bij 77 procent van de regio's). Ook 24 uursopvang is meegenomen in de gesprekken, maar minder vaak: in minder dan 50 procent van de regio's zijn er 'vinger aan de pols'-gesprekken gevoerd over de 24 uursopvang. In sommige gevallen is in overleg met gemeenten bepaald welke (noodopvang)locaties actief gebeld zouden worden en/of is er op basis van het risicoprofiel bepaald welke voorzieningen gebeld zouden worden.

Tijdens de 'vinger aan de pols'-gesprekken heeft de GGD met name gesproken over de algemene gang van zaken. Hierbij was ook aandacht voor het uitwisselen van informatie en het onderhouden van de relatie. Veelgenoemde onderwerpen die ter sprake kwamen, zijn:

- coronagerelateerde zaken, zoals 1,5 meter afstand houden of verkoudheidsklachten bij kinderen of volwassenen;
- gezondheid en veiligheid;
- de beroepskracht-kindratio;
- pedagogische kwaliteit.

GGD'en zijn overwegend positief over een aantal voorwaarden voor het uitvoeren van de 'vinger aan de pols'-gesprekken. Bijna 90 procent van de GGD'en geeft aan voldoende capaciteit te hebben voor het uitvoeren van de 'vinger aan de pols'-werkwijze, 80 procent van de GGD'en vond de werkwijze 'vinger aan de pols' helder en heeft goede afspraken kunnen maken met de gemeenten.

Ruim 30 procent van de GGD'en is het oneens met de stelling dat de werkwijze 'vinger aan de pols' voldoende zicht geeft op de kwaliteit van de noodopvang, terwijl 17 procent (4 GGD'en) wel van mening is dat er voldoende zicht is op de kwaliteit. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de werkwijze 'vinger aan de pols' gegeven de situatie het maximaal haalbare was om toch enigszins zicht te kunnen krijgen op de noodopvang en dat het zeker geen vervanging is voor het toezicht op de reguliere kinderopvang.

Signaalgestuurd toezicht
Van de 26 GGD-regio's geven 5 GGD'en aan niet te weten of er wel of geen signalen over de noodopvang zijn binnengekomen. Het kan zijn dat degene die de vragenlijst heeft ingevuld hier geen of slechts een beperkt beeld van heeft en dat wellicht anderen binnen de betreffende GGD hier meer informatie over hebben. Van de overige 21 GGD'en zeggen 9 GGD'en dat er signalen over de noodopvang zijn binnengekomen. In totaal is dus bij slechts een derde (35 procent) van de GGD'en bekend dat er signalen zijn binnengekomen over de noodopvang. Deze signalen gingen over in totaal 50 noodopvang-locaties.

Van de negen GGD'en die aangeven dat er signalen over de nood-opvang zijn binnengekomen, hebben bij zes GGD'en de signalen daadwerkelijk geleid tot het uitvoeren van signaalgestuurd toezicht. Daarbij ging het in totaal om twintig voorzieningen. Dit signaal-gestuurd toezicht vond op verschillende manieren plaats. De GGD'en noemen toezicht door middel van telefonisch contact het meest. Drie GGD'en geven aan ook onderzoek op locatie te hebben uitgevoerd. De signalen die aanleiding gaven voor signaalgestuurd toezicht waren op het gebied van de beroepskracht-kindratio, veiligheid en gezondheid, pedagogische kwaliteiten en corona-gerelateerde signalen (zoals 1,5 meter afstand houden of verkoudheidsklachten bij kinderen of volwassenen). Bij slechts twee voorzieningen heeft het signaalgestuurd toezicht volgens de GGD geleid tot het vaststellen van tekortkomingen.

Van de zes GGD'en die signaalgestuurd toezicht hebben uitgevoerd, vinden vijf GGD'en dat de werkwijze signaalgestuurd toezicht helder was en dat ze duidelijke afspraken hebben gemaakt met gemeenten over signaalgestuurd toezicht. De zes GGD'en hadden allen voldoende capaciteit om signaalgestuurd toezicht uit te voeren op de noodopvang.

2.3.2 Toezicht op de noodopvang vanaf 16 december

Werkwijze 'vinger aan de pols'
Van de GGD'en heeft 65 procent in de periode vanaf 16 december (met een doorloop naar 2021) 'vinger aan de pols'-gesprekken gehouden over de noodopvang. Dat percentage is een stuk lager dan tijdens fase 1 en 2. Van de 8 GGD'en die geen 'vinger aan de pols'-gesprekken hebben gevoerd tijdens de tweede periode van noodopvang, geven 6 GGD'en aan dat dit komt doordat er voorkeur is gegeven aan andere onderzoeken, zoals het uitvoeren van nadere onderzoeken en onderzoeken voor registratie. Ook hadden de GGD'en tijdens fase 1 en 2 al veel met houders van kinderopvangvoorzieningen gesproken over de noodopvang, waardoor dit nu minder noodzakelijk was. Ze konden hierdoor gerichter toezicht houden.

Signaalgestuurd toezicht
In de periode vanaf 16 december heeft bijna een kwart van de gemeenten signalen ontvangen over de noodopvang. Dat is meer dan in fase 1, waar slechts 8 procent van de gemeenten aangaf signalen te hebben ontvangen.
De signalen gingen vooral over coronagerelateerde onderwerpen, bijvoorbeeld 1,5 meter afstand houden of verkoudheidsklachten bij kinderen of volwassenen (42 procent van de gemeenten) en beroepskracht-kindratio (31 procent van de gemeenten).
Een aanzienlijk deel van de gemeenten met signalen (42 procent) gaf aan dat de signalen ook betrekking hadden op andere onderwerpen, zoals:
- grotere vraag naar noodopvang in vergelijking met fase 1;
- planningen tussen de kinderopvang en basisschool om de inzet van personeel goed in te zetten;
- in sommige gevallen het oneigenlijk gebruik van noodopvang.

In de periode vanaf 16 december heeft bijna de helft van de GGD'en signalen ontvangen over de noodopvang. Bij zeven GGD'en hebben de signalen geleid tot signaalgestuurd toezicht. Naar schatting ging dit in totaal om zestien voorzieningen. De signalen die aanleiding gaven

voor dit signaalgestuurd toezicht waren op het gebied van veiligheid en gezondheid, beroepskracht-kindratio, beroepskwalificaties of waren coronagerelateerd.

2.3.3 Ervaringen met toezicht noodopvang

Van de GGD'en vond ruim 30 procent het toezicht op de noodopvang lastig uit te voeren. Daarbij vonden ze fase 1 het lastigst. Van de GGD'en die het toezicht op de noodopvang als lastig hebben ervaren, geeft de helft aan dat dit kwam doordat er rekening gehouden moest worden met de RIVM-richtlijnen. Twee GGD'en geven aan onvoldoende capaciteit te hebben gehad voor het uitvoeren van het toezicht op de noodopvang en één GGD geeft aan in fase 2 voorrang te hebben gegeven aan het toezicht op reguliere kinderopvang. Verder geven GGD'en aan dat het pas laat duidelijk werd op welke manier het toezicht ingericht werd en dat dit gaandeweg werd vormgegeven. Dit vroeg om flexibiliteit en het leren werken volgens een nieuwe werkwijze.

Bijna 40 procent van de GGD'en is het oneens met de stelling dat de kwaliteit van de noodopvang voldoende is geborgd door het toezicht, terwijl ruim 10 procent van de GGD'en het juist wél eens is met deze stelling.

Het merendeel van de GGD'en is tevreden over de uitvoering van het toezicht op de noodopvang. Op de vraag waarover de GGD'en het meest tevreden zijn als het gaat over de uitvoering van het toezicht op de noodopvang, geven respondenten aan het meest tevreden te zijn over het contact met de betrokkenen in het netwerk. Volgens een aantal GGD'en heeft de afstemming en samenwerking ervoor gezorgd dat de noodopvang goed georganiseerd is. De contacten onderling maakten het mogelijk dat er toch een beeld van de actuele situatie van de noodopvang gevormd kon worden, ondanks het toezicht op afstand.

Het grootste knelpunt om echt iets over de kwaliteit van de opvang te kunnen zeggen, is volgens de GGD'en het gemis van een fysiek bezoek. De inzet van (beeld)bellen was wel helpend. Volgens een paar GGD'en kon de communicatie tussen landelijke partijen beter gestroomlijnd worden.

2.4 Handhaving op de noodopvang

Voor handhaving op de noodopvang is, in het kader van de bijzondere situatie en economische vooruitzichten, geadviseerd de houder van de kinderopvangvoorziening een redelijke termijn te geven voor het herstel van tekortkomingen. Dit betekent bijvoorbeeld betalingsverplichtingen opschorten of verlengen, de proportionaliteit van de boete afwegen of de houder meer tijd geven voor een zienswijze.

Er heeft weinig handhaving op de noodopvang plaatsgevonden. Slechts in 5 gemeenten (3 procent van de gemeenten die de vragenlijst heeft ingevuld), is handhaving ingezet op de noodopvang. In de jaarverantwoording wordt dit beeld bevestigd; van alle gemeenten geven 10 gemeenten aan handhaving te hebben ingezet op de noodopvang. Van de gemeenten die geen handhaving in hebben gezet, zegt ruim een kwart dat er geen toezicht is uitgevoerd op de noodopvang. Van de 127 gemeenten die aangeven dat er wel toezicht is uitgevoerd op de noodopvang, geeft 89 procent aan dat er geen tekortkomingen op de noodopvang zijn geconstateerd.



3

Toezicht en handhaving weer opgestart

Alle kinderopvangvoorzieningen gingen vanaf 8 juni 2020 (fase 3) weer open. Dat betekende dat het toezicht en de handhaving op de kinderopvang weer langzaam opgepakt kon worden. In dit hoofdstuk laten we zien op welke manier de GGD'en en gemeenten invulling hebben gegeven aan toezicht en handhaving in fase 3. Ook gaan we in op hoe GGD'en en gemeenten fase 3 hebben ervaren en in hoeverre zij tevreden zijn over de uitvoering van toezicht en handhaving.

3.1 Samenvatting

- Alle GGD'en hebben in fase 3 prioriteiten gesteld binnen de toezichtswerkzaamheden. Ruim de helft van de GGD'en heeft dit gedaan in samenspraak met de gemeenten. Veel GGD'en hebben geprioriteerd op basis van het risicoprofiel en/of de voorgeschiedenis van een kinderopvangvoorziening. Ook bepaalde onderzoeken, bijvoorbeeld naar aanleiding van een signaal, hebben bij veel GGD'en voorrang gekregen. Verder koos het merendeel van de GGD'en voor toezicht op afstand en het verlagen van de steekproefomvang bij voorzieningen voor gastouderopvang.

- Bijna alle GGD'en (89 procent) vinden dat er in fase 3 minder zicht was op de kwaliteit van de kinderopvang dan voor de coronamaatregelen. Toch is ruim driekwart van de GGD'en (77 procent) tevreden over de uitvoering van het toezicht gezien de omstandigheden. GGD'en zijn met name positief over de samenwerking met de gemeenten.

- Veel GGD'en zijn van mening dat toezicht op afstand vaak een onvoldoende beeld geeft van de werkelijke kwaliteit van de opvang. Vooral de pedagogische praktijk is lastig te beoordelen op deze manier. Sommige GGD'en zijn van mening dat toezicht op afstand echt tot een minimum beperkt moet blijven. Andere GGD'en zijn daarin minder uitgesproken en zien dat toezicht op afstand wel een verrijking kan zijn op een bestaand (fysiek) onderzoek of dat toezicht op afstand onder bepaalde voorwaarden wel geschikt kan zijn.

- Bij iets minder dan de helft (41 procent) van de ondervraagde gemeenten was het nodig om in fase 3 prioriteiten te stellen binnen de handhavingswerkzaamheden. Gemeenten hebben vooral prioriteit gegeven aan lopende handhavingstrajecten, handhavingstrajecten waarbij een nader onderzoek noodzakelijk was en handhavingstrajecten met ernstige en/of veel tekortkomingen. Verder kozen relatief veel gemeenten ervoor om houders van kinderopvangvoorzieningen meer tijd te geven voor herstel van tekortkomingen.

- Het grootste deel (88 procent) van de gemeenten is zeer tevreden over de uitvoering van de handhaving in fase 3. Over het algemeen was er voldoende capaciteit beschikbaar binnen de gemeente, is de handhaving tijdig opgepakt en konden de meeste gemeenten ook een beroep doen op de GGD voor het uitvoeren van nadere onderzoeken. Verder zijn gemeenten ook erg positief over de samenwerking met GGD'en.

3.2 Toezicht fase 3

Na de volledige opening van de kinderopvang op 8 juni, was de verwachting dat een hervatting van toezichts- en handhavingstaken geleidelijk tot stand zou komen. Door de lockdown en de coronamaatregelen hadden GGD'en een achterstand in de uitvoering van jaarlijkse onderzoeken. Daarnaast was er beperkte capaciteit beschikbaar omdat GGD-toezichthouders ook voor coronawerkzaamheden, zoals contact- en brononderzoek, werden ingezet.
In deze fase was het voor GGD'en en gemeenten belangrijk om in beeld te brengen welke taken nog uitgevoerd moesten worden in 2020, en welke hierbij de hoogste prioriteit hadden. Ter ondersteuning van dit proces is een denklijn ontwikkeld door GGD GHOR Nederland, VNG Naleving en de inspectie.[1]

1 GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & IvhO (2020). *Denklijn toezicht en handhaving tijdens corona - fase 3.*

3.2.1 Prioritering toezicht fase 3

Alle GGD'en hebben in fase 3 prioriteiten gesteld binnen de toezichtswerkzaamheden. Meer dan de helft (54 procent) van de GGD'en heeft dit gedaan in samenspraak met gemeenten.
Een iets kleinere groep GGD'en (46 procent) heeft de prioritering van werkzaamheden voor het toezicht op de kinderopvang zelf bepaald. Aanvullend hebben we GGD'en gevraagd of zij gebruik hebben gemaakt van de denklijn, die is ontwikkeld om GGD'en en gemeenten te ondersteunen bij het inventariseren en prioriteren van de toezichts- en handhavingswerkzaamheden. Alle ondervraagde GGD'en geven aan gebruik te hebben gemaakt van de denklijn.

Tabel 3.2a geeft een overzicht van de prioriteiten die GGD'en in fase 3 hebben gesteld in het toezicht op de kinderopvang. Bijna alle GGD'en (89 procent) hebben dit gedaan op basis van het risicoprofiel en/of de voorgeschiedenis van een kinderopvangvoorziening. Dit is in lijn met het advies in de denklijn[2], waar geadviseerd wordt om opvang-voorzieningen die een of meerdere jaren achter elkaar een zwaardere risicoprofielkleur hebben gekregen, hoger op de prioriteitenlijst te zetten. Belangrijke zaken die meespelen in de voorgeschiedenis van een kinderopvangvoorziening zijn bijvoorbeeld de ernst en hoeveelheid van eerder geconstateerde tekortkomingen en de aanwezigheid van eventuele recidive. Daarnaast hebben veel GGD'en (81 procent) prioriteit gegeven aan bepaalde typen onderzoeken. Hierbij valt te denken aan onderzoeken die zijn uitgevoerd naar aanleiding van een wijzigingsverzoek of een signaal.

Tabel 3.2a *Percentage GGD'en en gestelde prioriteiten in de uitvoering van het toezicht, van 8 juni tot en met 15 december 2020 (fase 3)*

	Prioriteiten in het toezicht op kinderopvang in fase 3	%
1	Prioriteit gesteld op basis van risicoprofiel en/of voorgeschiedenis.	89%
2	Prioriteit gegeven aan bepaalde typen onderzoeken.	81%
3	Prioriteit gegeven aan kleine houders van kinderopvangvoorzieningen.	20%
4	Prioriteit gegeven aan kinderdagverblijven met voorschoolse educatie.	19%
5	Prioriteit gegeven aan grote houders van kinderopvangvoorzieningen.	4%
6	Prioriteit gegeven aan voorzieningen die 'vinger aan de pols' of signaalgestuurd toezicht hebben gehad.	4%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Naast eerdergenoemde prioriteiten hebben GGD'en in fase 3 ook specifieke keuzes gemaakt in het toezicht (zie tabel 3.2b). Zoals verwacht geeft bijna driekwart (73 procent) van de GGD'en aan dat onderzoeken (deels) op afstand zijn georganiseerd, bijvoorbeeld telefonisch of via videobellen. Ook is bij veel GGD-regio's (69 procent) de steekproefomvang bij voorzieningen voor gastouderopvang verlaagd. Vanwege de intensivering van de gastouderopvang zijn in veel GGD-regio's afspraken gemaakt om in 2020 meer voorzieningen voor gastouderopvang te onderzoeken. De coronamaatregelen leidden, in lijn met het advies in de denklijn, tot een verschuiving in die prioriteit. De beschikbare GGD-inzet werd geprioriteerd op jaarlijkse onderzoeken bij de dagopvang en gastouderbureaus, daarna kwamen de voorzieningen voor gastouderopvang. De daling zien we ook duidelijk terug in de landelijke cijfers over de steekproefomvang. In 2020 was de steekproefomvang 11 procent tegenover 19 procent in 2019 (zie ook paragraaf 5.2.1, 'Steekproef bij voorzieningen voor gastouderopvang'). Dit is nog altijd hoger dan de bestuurlijke afspraak

2 GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & IvhO (2020). *Denklijn toezicht en handhaving tijdens corona - fase 3.*

die stelt dat er jaarlijks minimaal 5 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang per gemeente bezocht dient te worden.

Andere veelvoorkomende keuzes in het toezicht in fase 3 zijn het aankondigen van onderzoeken (46 procent), het combineren van verschillende typen onderzoek (42 procent) en het beoordelen van minder kwaliteitseisen bij een onderzoek (40 procent).

Tabel 3.2b *Percentage GGD'en en gemaakte keuzes in de uitvoering van het toezicht, van 8 juni tot en met 15 december 2020 (fase 3)*

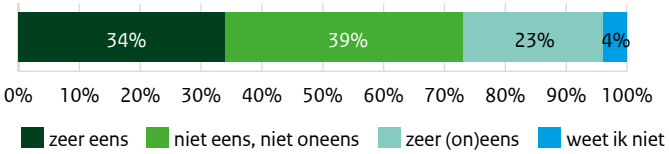
	Keuzes in het toezicht op kinderopvang in fase 3	%
1	Onderzoeken (deels) op afstand georganiseerd.	73%
2	Steekproefgrootte bij voorzieningen voor gastouderopvang verlaagd.	69%
3	(Een deel van de) onderzoeken aangekondigd uitgevoerd.	46%
4	Verschillende typen onderzoeken gecombineerd.	42%
5	Minder kwaliteitseisen beoordeeld tijdens een onderzoek.	40%
6	Houders van kinderopvangvoorzieningen meer tijd gegeven voor een zienswijze op een inspectierapport.	15%
7	Andere kwaliteitseisen beoordeeld tijdens een onderzoek.	12%
8	Houders van kinderopvangvoorzieningen langere hersteltermijnen gegeven voor herstelaanbod.	8%
9	Meer herstelaanbod ingezet.	4%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Bij bijna twee derde van de GGD'en (63 procent) zijn de prioriteiten en de keuzes in het toezicht op de kinderopvang niet meer gewijzigd tijdens fase 3. Ruim een derde van de GGD'en (35 procent) geeft aan dat er wel sprake is geweest van verdere aanscherping of versoepeling van de prioriteiten en gemaakte keuzes in het toezicht. Dit komt mogelijk door de versoepeling en later weer de aanscherping van de landelijke coronamaatregelen in deze periode. Ook waren er verschillende adviezen die golden voor de uitvoering van het toezicht. Zo werd bijvoorbeeld halverwege fase 3 GGD'en geadviseerd om ook coronagerelateerde tekortkomingen te registreren in een inspectierapport: de situatie werd beschreven met eventuele verzachtende omstandigheden vanwege corona en het advies om niet te handhaven. Voorheen werd geadviseerd deze coronagerelateerde tekortkomingen niet te registreren (zie ook paragraaf 1.5.2, 'Opstarten reguliere toezichts- en handhavingstaken'). Bij één GGD (3 procent) is onduidelijk of de prioriteiten en/of keuzes in de loop van fase 3 zijn gewijzigd.

Alle GGD'en ervaren dat de coronamaatregelen en de daaruit voortvloeiende prioriteiten en/of keuzes gevolgen hebben gehad voor het toezicht op de kinderopvang in fase 3. Het was immers niet mogelijk om alle voorzieningen te onderzoeken en de onderzoeken die wel zijn uitgevoerd waren grotendeels aangepast. Ook ervaart een aantal GGD'en dat de toezichtstrajecten langer hebben geduurd dan normaal door het verlengen van de hersteltermijnen bij tekortkomingen en zienswijzen. Daarnaast oordelen bijna alle GGD'en (92 procent) dat er minder zicht is geweest op de kwaliteit van de kinderopvang. Minder zicht leidt echter niet direct tot grote zorgen bij de GGD'en (zie figuur 3.2a).

Figuur 3.2a *Percentage GGD'en dat de kwaliteit van de kinderopvang in 2020 voldoende geborgd vindt door het toezicht*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Ruim een derde van de GGD'en (34 procent) vindt dat de kwaliteit van de kinderopvang voldoende was geborgd met het geprioriteerde toezicht. Een iets grotere groep van de GGD'en (39 procent) is het niet

eens, maar ook niet oneens met de stelling. Minder dan een kwart van de GGD'en (23 procent) vindt dat de kwaliteit van de kinderopvang onvoldoende was geborgd in 2020.

"Het is moeilijk in te schatten of de keuze om bepaalde locaties niet te bezoeken voor extra risico's heeft gezorgd. We hebben bewust gekozen om het toezicht op locatie uit te voeren in plaats van op afstand. Dit geeft een veel beter beeld omdat dan ook de pedagogische praktijk zichtbaar is. Gezien de beperkte mogelijkheden van toezicht tijdens de lockdown zijn op dit moment mogelijke gevolgen wellicht nog niet bekend." (GGD)

"Sommige locaties zijn in 2020 niet bezocht, dat komt de kwaliteit niet ten goede." (GGD)

3.2.2 Tevredenheid toezicht fase 3

Ruim driekwart (77 procent) van de GGD'en is zeer tevreden over de uitvoering van het geprioriteerde toezicht op de kinderopvang. Dit zien we ook terug in een aantal stellingen die we GGD'en hebben voorgelegd (zie tabel 3.2c). GGD'en zijn vooral positief over de samenwerking met gemeenten (92 procent) en de prioriteiten en/of keuzes die zijn gemaakt voor het toezicht op de kinderopvang in fase 3 (77 procent). Over de capaciteit (54 procent) en het tijdig opstarten en uitvoeren van het toezicht (50 procent) zijn GGD'en iets minder te spreken.

Tabel 3.2c *Oordeel van GGD'en over het (geprioriteerde) toezicht in fase 3*

	(Zeer) eens	Niet eens, niet oneens	(Zeer) oneens	Weet ik niet
Mijn GGD had voldoende capaciteit om het (geprioriteerde) toezicht op de kinderopvang uit te voeren.	54%	12%	34%	0%
Mijn GGD is tevreden over de prioriteiten/ keuzes die zijn gemaakt voor het toezicht op de kinderopvang.	77%	19%	4%	0%
Mijn GGD is tevreden over de samenwerking met gemeenten over het (geprioriteerde) toezicht op de kinderopvang.	92%	4%	4%	0%
Mijn GGD heeft het (geprioriteerde) toezicht tijdig kunnen opstarten en uitvoeren.	50%	31%	19%	0%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Op de vraag waar GGD'en het meest tevreden over zijn als het gaat om de uitvoering van het geprioriteerde toezicht, geven veel GGD'en aan dat ze tevreden zijn dat er toch onderzoeken zijn uitgevoerd, ondanks de beperkte capaciteit en de coronamaatregelen. Daarbij geven sommige GGD'en aan dat ze de planning van het geprioriteerde toezicht hebben gehaald en andere GGD'en hebben zelfs meer kunnen doen dan verwacht. Tot slot wordt de samenwerking en communicatie met gemeenten wederom vaak genoemd als positief punt.

"Gezien de capaciteit van de beschikbaarheid van de toezichthouders hebben we toch meer kunnen doen dan verwacht, maar minder dan gepland. Over het algemeen zijn we zeer tevreden over de samenwerking, het contact en het afstemmen van de prioritering met gemeenten." (GGD)

"Binnen de mogelijkheden hebben we toch bij 86 procent van de locaties achter de deur kunnen kijken. Kort proeven, ervaren." (GGD)

"Mijn GGD heeft op de locaties met een rood en oranje risicoprofiel toezicht kunnen houden. Daarnaast hebben we nagenoeg alle locaties met een geel risicoprofiel digitaal kunnen inspecteren. De meeste locaties met een groen profiel zijn niet gezien in 2020, maar gezien het lage risico vinden we dit (noodgedwongen) acceptabel." (GGD)

"Onderzoeken die noodzakelijk waren, konden worden uitgevoerd. Kanttekening: onderzoek op afstand is als niet voldoende ervaren." (GGD)

Een van de belangrijkste verbeterpunten van het toezicht in fase 3 die door GGD'en wordt genoemd gaat over toezicht op afstand. Toezicht op afstand houdt in dat een GGD-toezichthouder via (beeld)bellen een onderzoek uitvoert bij een kinderopvangvoorziening. Aan de hand hiervan wordt bepaald of een kinderopvangvoorziening aan de wettelijke kwaliteitseisen voldoet. De bevindingen worden, net als bij een fysieke inspectie, vastgelegd in een inspectierapport.

3.2.3 Toezicht op afstand

Werkwijze toezicht op afstand

Toezicht op afstand wordt door de aanvullend ondervraagde GGD'en op verschillende manieren ingezet. Zo wordt deze werkwijze door een aantal GGD'en alleen ingezet bij voorzieningen voor gastouderopvang en/of gastouderbureaus. Andere GGD'en doen dit bij zowel kindercentra als de gastouderopvang. Ook de mate waarin gebruikgemaakt wordt van beeldbellen varieert. Twee GGD'en gebruiken dit nauwelijks en geven aan dat er vooral telefonisch contact wordt gelegd met kinderopvangvoorzieningen. Een groot deel van de GGD'en houdt echter wel bij een deel van de onderzoeken toezicht op afstand met gebruik van beeld. Bij deze GGD'en is er vaak sprake van een digitale rondgang om een indruk te krijgen van de kinderopvangvoorziening. Bij een enkele GGD gaat dit verder en wordt ook de pedagogische praktijk geobserveerd op afstand. Een mobiel toestel wordt dan in de ruimte geplaatst waar de kinderen worden opgevangen, zodat de GGD-toezichthouder de situatie kan overzien en horen. De toezichthouder zet eigen beeld en geluid uit, zodat dit de kinderen niet afleidt. Hoewel deze methode naar grote tevredenheid is toegepast, geven verreweg de meeste GGD'en aan dat met toezicht op afstand de pedagogische praktijk niet goed kan worden beoordeeld. Sommige GGD'en ondervangen dit door een extra uitvraag te doen naar het pedagogisch beleid en/of de pedagogische praktijk. Andere GGD'en hebben ervoor gekozen om dit onderdeel helemaal niet te beoordelen. Dit zien we ook terug in de beoordeling van de verplichte voorwaarden over de pedagogische praktijk; bij ongeveer 10 procent van de jaarlijkse onderzoeken worden deze voorwaarden niet beoordeeld in 2020 (zie ook paragraaf 5.4.1, 'Beoordeling verplichte voorwaarden bij kindercentra'). Daarnaast werken bijna alle ondervraagde GGD'en met een aangekondigd bezoek, dit in tegenstelling tot de reguliere fysieke bezoeken waar onaangekondigd bezoek de norm is. GGD'en geven aan dat toezicht op afstand vaak enige voorbereiding vraagt, zoals het opsturen van documentatie en het tot stand brengen van een goede beeldverbinding. Slechts twee GGD'en geven aan dat ze ook onaangekondigd toezicht op afstand uitvoeren. Er wordt dan gebeld naar een voorziening en er worden direct vragen gesteld aan de aanwezigen. Dit is echter niet altijd mogelijk en leidt dan alsnog tot een geplande afspraak op een later tijdstip.

"Er wordt gebruikgemaakt van beeldbellen in de gastouderopvang. Hier vinden nagenoeg geen fysieke bezoeken plaats (uitgezonderd nadere onderzoeken of incidentele onderzoeken)." (GGD)

"Bij een inspectie op een kinderdagverblijf (kdv) of buitenschoolse opvang (bso) die op afstand via beeldbellen uitgevoerd wordt, ziet het er als volgt uit: een korte introductie, een sfeerbeleving/rondleiding en een observatie waarbij de toezichthouder het beeld en geluid uit doet zodat dat niet afleidt tijdens de observatie." (GGD)

"Een beoordeling over het pedagogisch klimaat gebeurde op basis van gesprekken over het pedagogisch klimaat, de kennis van het pedagogisch beleidsplan en de maatregelen die de houder van de kinderopvangvoorziening heeft genomen om het klimaat te waarborgen. Hierbij werd in ieder geval ingegaan op de pedagogische gevolgen van de coronamaatregelen." (GGD)

"De pedagogische praktijk wordt niet meegenomen in de beoordeling." (GGD)

Nadelen toezicht op afstand

GGD'en benoemen over het algemeen meer nadelen dan voordelen bij toezicht op afstand. Het belangrijkste nadeel is dat GGD-toezichthouders op afstand niet goed kunnen waarnemen wat er allemaal gebeurt bij een kinderopvangvoorziening. De sfeer is niet voelbaar en reageren op wat je ziet, ruikt of hoort is nauwelijks mogelijk op afstand. De kans is groter dat je signalen mist. Het beeld over de kwaliteit van de opvang is hierdoor beperkter dan bij een fysiek onderzoek. Ook geven veel ondervraagde GGD'en aan dat het niet altijd mogelijk is om alle kwaliteitseisen te beoordelen op afstand. De pedagogische praktijksituatie wordt vaak als voorbeeld genoemd. Andere nadelen die relatief vaak genoemd worden zijn dat toezicht op afstand vaak aangekondigd is en dat een stabiele telefoon- of internetverbinding noodzakelijk is, zeker als het gaat om beeldbellen. Tot slot benoemen enkele GGD'en dat het op afstand makkelijker is om een onderzoek te beïnvloeden: je bent afhankelijk van wat de ander op beeld laat zien en dat maakt het, zoals sommige GGD'en het noemen, meer fraudegevoelig. Het is bijvoorbeeld lastig om te controleren of de informatie die op papier wordt aangeleverd of mondeling wordt toegelicht, bijvoorbeeld over het aantal kinderen of het personeelsrooster, overeenkomt met de praktijk.

"Observaties geven maar een beperkt resultaat, je ziet alleen op beeld wat er recht voor je gebeurt, je kunt geen sfeer proeven in zowel de geobserveerde groep als in het kindercentrum, en missen er gezichtsuitdrukkingen en gelijktijdige gebeurtenissen." (GGD)

"Het onderzoek wordt door de houder van tevoren voorbereid terwijl de onderzoeken normaal altijd onaangekondigd zijn. Dus ze kunnen het vooraf 'kloppend' maken." (GGD)

"De kwaliteit van het pedagogisch klimaat is niet goed te beoordelen. Zeker als de toezichthouder niet goed bekend is bij een vestiging, mis je allerlei signalen en informatie die je wel opmerkt op een locatie. Het toezicht kan niet worden gecombineerd met de dagelijkse werkzaamheden op de groep." (GGD)

"De kwaliteit van beeld en geluid is vaak niet goed en storend, voldoet arbotechnisch niet om lang te doen, beperkt ook echt de kwaliteit van 'het observeren'. Het geluid komt hol, scherp, onrustig, blikkig binnen, zeker van een hele groep kinderen bij elkaar, je ziet van een afstand niet goed wat een kind in handen heeft of doet bij een ander kind, de zon schijnt naar binnen en verblindt, of de schaduwhoek is niet goed te zien." (GGD)

Voordelen toezicht op afstand

GGD'en benoemen verschillende voordelen van toezicht op afstand. Het meest genoemde punt is vooral praktisch: bijna alle ondervraagde GGD'en benoemen dat er geen sprake meer is van reizen naar een kinderopvangvoorziening. Hiermee wordt een hoop tijd bespaard. Daarnaast ervaren sommige GGD'en dat gesprekken meer diepgang hebben, omdat gesprekken gepland zijn en daarom is er meer ruimte voor dialoog. Voor toezicht op afstand is het maken van een afspraak bijna altijd noodzakelijk. Dit zorgt ervoor dat medewerkers voldoende tijd hebben om vragen te beantwoorden, zonder dat ze hierbij gestoord of afgeleid worden door de aanwezigheid van kinderen. Ook benoemen enkele GGD'en dat toezicht op afstand mogelijkheden biedt om toezicht door te laten gaan in tijden waarin fysiek bezoek afleggen beperkt moest worden vanwege de coronamaatregelen. Hierdoor konden GGD'en toch toezicht houden op een deel van de voorzieningen.

"Het voordeel is dat je onder de huidige omstandigheden toch een vorm van toezicht gestalte kan geven. En dat er minder reisbewegingen zijn." (GGD)

"Je kunt rustiger vragen stellen en meer de diepte ingaan, zonder dat dit gelijk invloed heeft op de begeleiding van de kinderen. De gesprekspartner is meer voorbereid op het gesprek, waardoor hij of zij minder wordt overvallen." (GGD)

Geschikte situaties voor toezicht op afstand
Veel GGD'en geven aan dat toezicht op afstand geschikt kan zijn wanneer er organisatorische of beleidsmatige zaken, zoals documenten, beoordeeld moeten worden tijdens een onderzoek, bijvoorbeeld bij een nader onderzoek of incidenteel onderzoek. Ook een onderzoek voor registratie wordt weleens genoemd, omdat hier de praktijk doorgaans nog niet wordt beoordeeld. Eén GGD geeft aan de beleidsmatige onderwerpen te bespreken op directieniveau, zodat tijdens een jaarlijks onderzoek op locatieniveau meer gericht kan worden op de praktijk. Ook benoemen GGD'en relatief vaak dat bij bekende kinderopvangvoorzieningen of voorzieningen met een groen of geel risicoprofiel waar doorgaans weinig zorgen over bestaan, toezicht op afstand een optie kan zijn. Tot slot zijn er GGD'en die specifiek de gastouderopvang benoemen voor toezicht op afstand. Bij gastouderbureaus gaat het namelijk vooral om beleidstukken die beoordeeld moeten worden. En bij gastouders kan toezicht op afstand een mooie aanvulling zijn als daarmee bijvoorbeeld meer gastouders onderzocht kunnen worden op jaarbasis.

Toezicht op afstand in 2021 en toekomst
Bijna alle ondervraagde GGD'en blijven in 2021 in meer of mindere mate toezicht op afstand inzetten. Dit komt door de nog steeds geldende beperkingen vanwege de coronamaatregelen, waardoor het afleggen van een fysiek bezoek niet altijd wenselijk is. Als laatste hebben we GGD'en gevraagd in hoeverre zij toezicht op afstand willen inzetten na corona. Geen enkele GGD zegt daar volmondig ja op. Alle GGD'en voeren liever onderzoeken op locatie uit, maar het merendeel van de GGD'en ziet dat toezicht op afstand in bepaalde situaties of onder bepaalde voorwaarden wel geschikt kan zijn. GGD'en hebben hier verschillende ideeën over. De ene GGD ziet vooral mogelijkheden in toezicht op afstand bij gastouders, de andere bij bepaalde type onderzoeken of enkel bij bekende kinderopvangvoorzieningen waar minder zorgen over bestaan. Wat relatief vaak wordt genoemd door meerdere GGD'en is een combinatie, waarbij de beleidsmatige afhandeling op afstand zou kunnen plaatsvinden en de observatie van de praktijk op locatie.

3.3 Handhaving fase 3

3.3.1 Prioritering handhaving fase 3

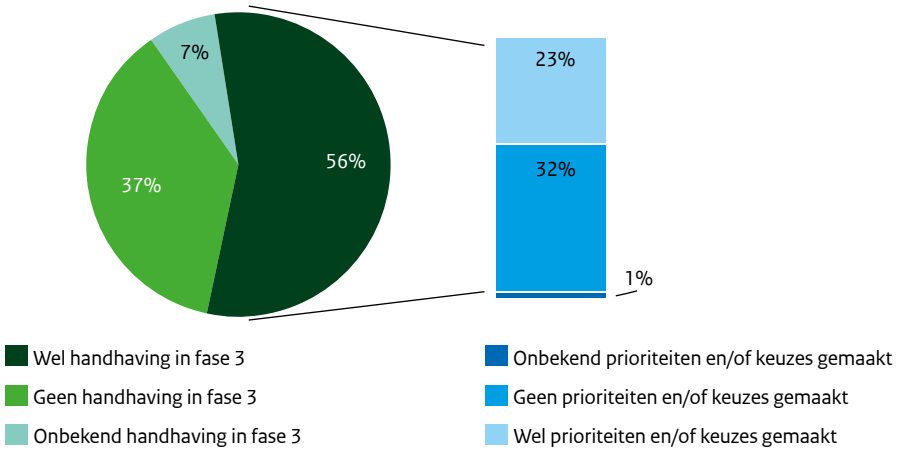
Meer dan de helft van de ondervraagde gemeenten (56 procent) geeft aan dat zij in fase 3 heeft gehandhaafd bij kinderopvang-voorzieningen. Aan deze gemeenten is gevraagd in hoeverre de handhaving volgens de gebruikelijke standaarden en procedures is uitgevoerd (zie figuur 3.3a):

- 32 procent heeft de handhaving in fase 3, ondanks de coronamaatregelen, volgens de gebruikelijke standaarden en procedures uitgevoerd;
- 23 procent heeft prioriteiten en/of keuzes gemaakt in de uitvoering van de handhavingswerkzaamheden;
- bij 1 procent is dit onbekend.

Veel gemeenten (83 procent) die prioriteiten en/of keuzes hebben gemaakt in de handhaving hebben daarbij de denklijn[3] gebruikt. Tabel 3.3a geeft een overzicht van prioriteiten die gemeenten hebben gesteld in de handhaving in fase 3. Meer dan de helft (65 procent) van de gemeenten heeft voorrang gegeven aan voorzieningen met lopende handhavingstrajecten en handhavingstrajecten waarbij een nader onderzoek van de GGD noodzakelijk was (53 procent). Ook is vaak prioriteit gegeven aan handhavingstrajecten met ernstige en/of veel tekortkomingen (49 procent).

3 GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & IvhO (2020). *Denklijn toezicht en handhaving tijdens corona - fase 3.*

Figuur 3.3a *Percentage gemeenten dat heeft gehandhaafd in fase 3 en prioriteiten en/of keuzes heeft gemaakt in handhavingswerkzaamheden*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Tabel 3.3a *Percentage gemeenten en gestelde prioriteiten in de uitvoering van de handhaving van 8 juni tot en met 15 december 2020, fase 3*

	Prioriteiten in de handhaving fase 3	%
1	Voorzieningen met lopende handhavingstrajecten.	65%
2	Handhavingstrajecten waarbij een nader onderzoek van de GGD noodzakelijk was.	53%
3	Handhavingstrajecten met ernstige en/of veel tekortkomingen.	49%
4	Handhavingstrajecten met hersteltermijnen die op korte termijn verlopen.	33%
5	Handhavingstrajecten met recidive, nalatigheid en/of onwelwillendheid van de houder.	23%
6	Handhavingstrajecten waarbij een locatiebezoek noodzakelijk was.	16%
7	Handhavingstraject waarbij enkel een bureauonderzoek voldeed.	7%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Naast eerdergenoemde prioriteiten hebben gemeenten ook keuzes gemaakt binnen de handhaving (zie tabel 3.3b). Meer dan de helft (51 procent) van de gemeenten heeft houders meer tijd gegeven voor het herstel van tekortkomingen en 21 procent van de gemeenten heeft vaker beredeneerd niet-handhaven ingezet. Het opschorten en/of verlengen van betalingsverplichtingen kwam in fase 3 nauwelijks voor onder gemeenten (2 procent).

Bij een meerderheid (79 procent) van de gemeenten was in fase 3 geen noodzaak tot verdere aanscherping of versoepeling van eerdere gestelde prioriteiten en/of keuzes. Bij een kleine groep (12 procent) was er wel sprake van verdere aanscherping of versoepeling van eerder gestelde prioriteiten in deze periode. Bij de rest van de gemeenten (9 procent) is het onduidelijk of de prioriteiten en/of keuzes gaandeweg fase 3 zijn veranderd.

Tabel 3.3b *Percentage gemeenten en gemaakte keuzes in de uitvoering van de handhaving van 8 juni tot en met 15 december 2020 (fase 3)*

	Keuzes in de handhaving fase 3	%
1	Houders meer tijd gegeven voor herstel van tekortkomingen.	51%
2	Meer inzet beredeneerd niet-handhaven.	21%
3	Houders meer tijd gegeven voor een zienswijze.	16%
4	Meer inzet van lichtere handhavingsinstrumenten.	14%
5	Betalingsverplichtingen opgeschort en/of verlengd.	2%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Bijna twee derde (65 procent) van de gemeenten die prioriteiten heeft gesteld en/of keuzes heeft gemaakt in de handhaving, ervaart dat dit gevolgen heeft gehad voor de handhaving in 2020. Gemeenten geven vooral aan dat er minder handhavingstrajecten zijn dan gebruikelijk. Ook langere handhavingstrajecten worden vaak genoemd; dit komt door het verlengen van hersteltermijnen en de tijd die houders kregen voor het aanleveren van zienswijzen. Ruim een derde (35 procent) van de gemeenten ervaart dat de gestelde prioriteiten en/of gemaakte keuzes geen gevolgen hebben gehad voor de uitgevoerde handhaving.
Tevredenheid handhaving fase 3

Het merendeel (88 procent) van de gemeenten is zeer tevreden over de uitvoering van de (geprioriteerde) handhaving in fase 3. Dit is ook zichtbaar in een aantal stellingen die we gemeenten hebben voorgelegd (zie tabel 3.3c). Veel gemeenten (90 procent) geven aan dat er in fase 3 voldoende capaciteit was voor de handhaving en dat de handhaving tijdig is opgepakt. Ook konden de meeste (83 procent) gemeenten voldoende een beroep doen op de GGD voor het uitvoeren van nadere onderzoeken.

De tevredenheid over de handhaving in fase 3 tussen gemeenten die wel of niet hebben geprioriteerd in handhavingswerkzaamheden is nagenoeg gelijk. Ook zien we geen noemenswaardige verschillen tussen deze twee groepen in de respons op de voorgelegde stellingen over de handhaving in fase 3.

Tabel 3.3c *Oordeel van gemeenten over de (geprioriteerde) handhaving in fase 3*

	(Zeer) eens	Niet eens, niet oneens	(Zeer) oneens	Weet ik niet
Mijn gemeente had voldoende capaciteit om de (geprioriteerde) handhaving uit te voeren.	90%	7%	2%	1%
Mijn gemeente kon voldoende een beroep doen op de GGD voor uitvoeren van nadere onderzoeken.	83%	11%	5%	1%
Mijn gemeente heeft de (geprioriteerde) handhaving tijdig kunnen uitvoeren.	90%	7%	2%	1%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Tot slot hebben we gemeenten gevraagd waar ze het meest tevreden over zijn als het gaat om de uitvoering van de (geprioriteerde) handhaving in fase 3. Gemeenten zijn het meest positief over de samenwerking met de GGD'en. Er wordt vaak gesproken over het goede contact met de toezichthouders, duidelijke afspraken die met elkaar zijn gemaakt, heldere communicatie, tijdige afstemming en korte lijnen. Verder geven gemeenten vaak aan dat ze tevreden zijn dat de handhaving adequaat is opgepakt ondanks de corona-maatregelen. De handhavingswerkzaamheden hebben plaatsgevonden, al dan niet geprioriteerd. Een ander punt dat met enige regelmaat wordt genoemd is het goede contact met de houders

van kinderopvangvoorzieningen. Door de bijzondere omstandigheden hebben sommige gemeenten zich coulant opgesteld richting houders van kinderopvangvoorzieningen. Er is in sommige gevallen meer tijd gegeven binnen een handhavingstraject of er zijn tijdelijk geen boetes opgelegd.

"De relatie met de kinderopvangorganisaties in onze gemeente is zeer goed. Hierdoor is er begrip voor elkaars situatie. In sommige gevallen is de houder meer tijd gegund in het (lopende) handhavingstraject, maar waar echt nodig is handhavend opgetreden." (gemeente)

"De samenwerking en het overleg met de toezichthouders. Hierdoor zijn de verwachtingen en mogelijkheden aan beide kanten helder." (gemeente)

"De meest noodzakelijke onderzoeken konden worden uitgevoerd door de GGD, waardoor handhaving kon worden ingezet waar nodig." (gemeente)

"Het goede contact met de toezichthouders van de GGD, daarover zijn we positief. Er was continu afstemming over prioritering." (gemeente)

"Dat we alle adviezen hebben kunnen opvolgen en handhavingstrajecten volgens de normale route hebben kunnen afdoen vonden we goed gaan." (gemeente)

"Ondanks achterstanden is de handhaving toch opgepakt." (gemeente)

"We hebben maatwerk geleverd. Daarnaast hebben we wekelijks overleg gehad met de grootste aanbieders om te kijken waar de opvang de week ervoor tegenaan liep." (gemeente)

Deel II

Beeld van de sector kinderopvang en de gemeentelijke uitvoering van toezicht en handhaving kinderopvang en voorschoolse educatie



4

Sector kinderopvang

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de sector kinderopvang in het jaar 2020. We gaan in op de omvang en de veranderingen in de omvang van de sector en de gevolgen die de coronacrisis heeft gehad op het aanbod en gebruik van kinderopvang. Tot slot geven we een beeld van de risicoprofielen die de GGD heeft toegewezen aan de kinderopvangvoorzieningen.

4.1 Samenvatting

- De omvang van de sector verandert in 2020 iets. Het aantal kinderdagverblijven blijft vrij stabiel, terwijl het aantal buitenschoolse opvangvoorzieningen een lichte toename laat zien. Het aantal gastouderbureaus blijft licht dalen, en ook de dalende trend bij het aantal voorzieningen voor gastouderopvang zet onverminderd door.

- Het verloop van het aantal kinderopvangvoorzieningen neemt in 2020 af: er schrijven zich relatief weinig nieuwe voorzieningen in, maar tegelijk zijn er ook relatief weinig uitschrijvingen.

- Ondanks de coronacrisis is het overgrote deel van de aanvragen voor nieuwe kinderopvangvoorzieningen tijdig afgehandeld. Aanvragen worden wel vaker opgeschort op basis van overmacht.

- Aanvragen voor nieuwe kinderdagverblijven en gastouderbureaus worden in 2020 vaker ingeschreven in het Landelijk Register Kinderopvang (LRK) dan in eerdere jaren. Deze trend zien we niet bij buitenschoolse opvangvoorzieningen en voorzieningen voor gastouderopvang.

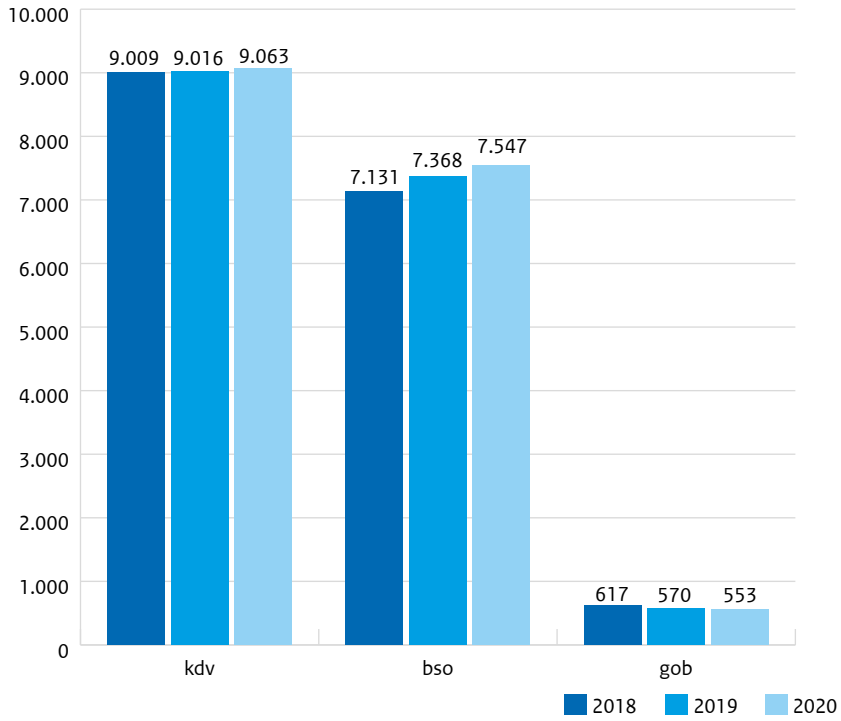
- Meer dan de helft van de kinderopvangvoorzieningen heeft eind 2020 een groen risicoprofiel. Dit is een lichte stijging ten opzichte van 2019, maar doordat het risicoprofiel bij een deel van de voorzieningen niet is geactualiseerd omdat er geen jaarlijks onderzoek is uitgevoerd, is er geen goede vergelijking te maken met voorgaande de jaren.

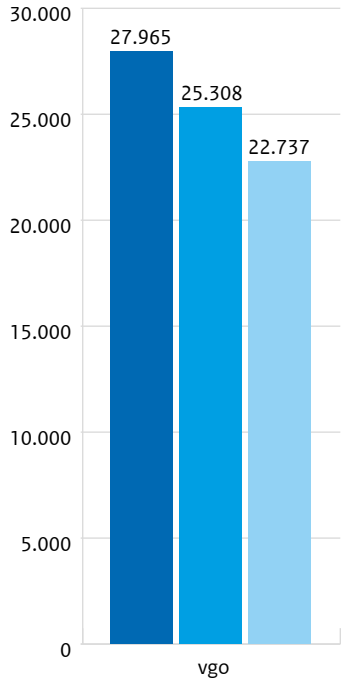
4.2 Omvang sector

Het aantal kinderdagverblijven blijft vrij stabiel (zie figuur 4.2a). Eind 2020 staan ruim 9.000 kinderdagverblijven geregistreerd in het LRK. Bij de buitenschoolse opvang is de afgelopen jaren steeds een lichte toename te zien. In de periode 2018-2020 zijn er ruim 400 buitenschoolse opvangvoorzieningen bijgekomen. Eind 2020 staan ruim 7.500 buitenschoolse opvangvoorzieningen geregistreerd.

Het aantal gastouderbureaus blijft licht dalen. In de periode 2018-2020 is het aantal gastouderbureaus met 64 gedaald tot 553. Ook de dalende trend bij het aantal voorzieningen voor gastouderopvang zet onverminderd door. In december 2018 stonden er nog bijna 28.000 voorzieningen voor gastouderopvang ingeschreven, eind 2019 was dit gedaald tot ruim 25.000 en eind 2020 staan er nog minder dan 23.000 voorzieningen voor gastouderopvang ingeschreven. In het themaonderzoek 'Toezicht gastouderopvang' worden verschillende verklaringen genoemd voor de daling van het aantal voorzieningen voor gastouderopvang: de vraag naar opvang vanuit vraagouders stopt of vermindert. Daarnaast stromen gastouders, volgens gastouderbureaus, steeds vaker uit naar de reguliere kinderopvang waar een grote vraag is naar personeel. Ook geven gastouderbureaus aan dat het werk voor gastouders mogelijk minder aantrekkelijk wordt door de hoeveelheid kwaliteitseisen en de verhoogde regeldruk.

Figuur 4.2a *Aantal ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, december 2018-2020*





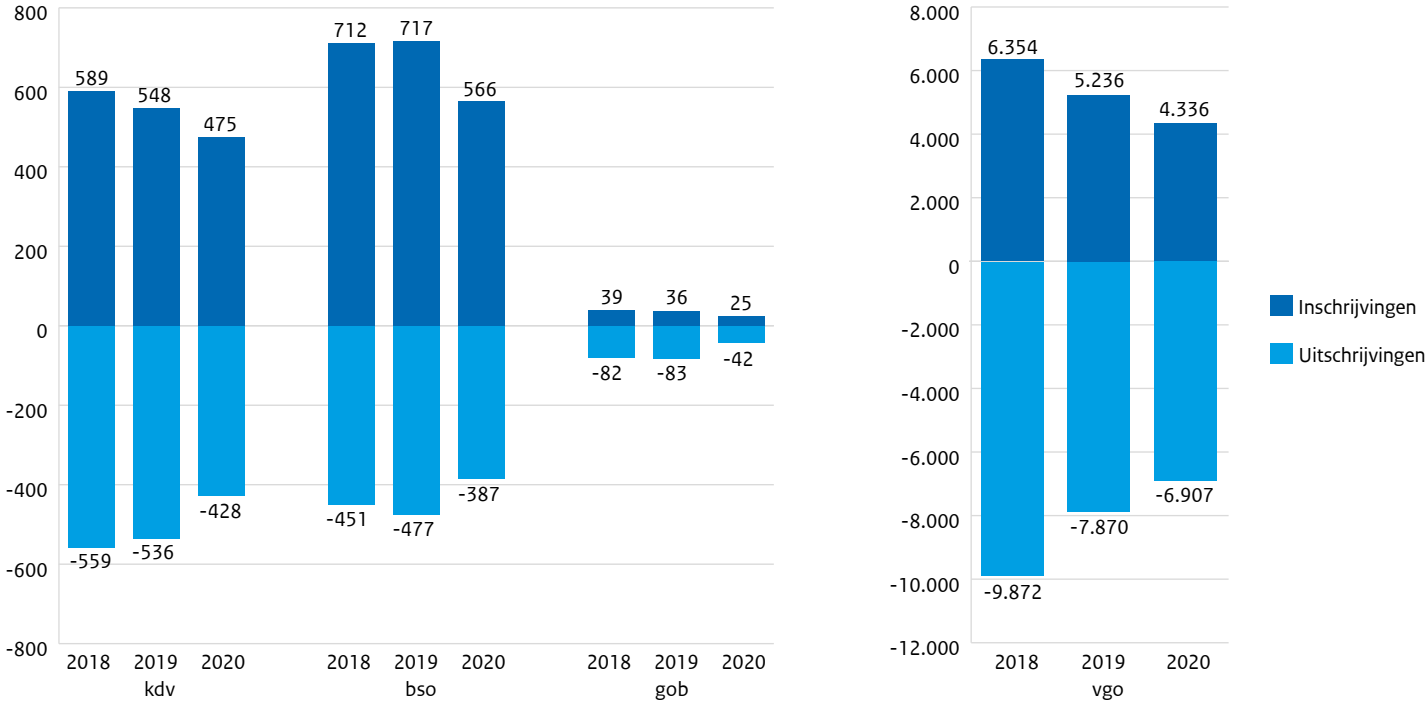
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

4.2.1 *Verloop voorzieningen*

In het jaar 2020 zien we minder verloop van kinderopvang-voorzieningen dan in 2018 en 2019 (zie figuur 4.2b).
Er zijn in 2020 minder nieuwe voorzieningen ingeschreven dan in voorgaande jaren. Daarnaast zijn er in 2020 ook minder voorzieningen uitgeschreven. Deze afname zien we bij alle typen opvang en bij gastouderbureaus.

De afname van het verloop van kinderopvangvoorzieningen heeft mogelijk te maken met de coronacrisis in 2020. Wellicht zijn er weinig mensen die een nieuwe onderneming starten tijdens een crisis. Tegelijkertijd zou het aannemelijk kunnen zijn dat een crisis voor meer uitschrijvingen zorgt, maar dit is niet het geval. Ouders hebben de kinderopvangkosten, ook tijdens de periode van sluiting, doorbetaald aan de houders van kinderopvangvoorzieningen, dankzij de steun van de overheid. Bovendien bleek door de coronacrisis des te meer hoe

Figuur 4.2b *Verloop kindercentra en gastouderbureaus, 2018-2020*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

onmisbaar de kinderopvang is voor onze samenleving. Dankzij de noodopvang konden ouders in cruciale beroepen hun werk blijven uitvoeren en werden kinderen in kwetsbare posities opgevangen.

De dalende trend bij voorzieningen voor gastouderopvang is duidelijk te zien in het aantal in- en uitschrijvingen. Er schrijven zich slechts 4.325 nieuwe voorzieningen voor gastouderopvang in, vergeleken met 5.236 in 2019 en 6.354 in 2018. Aan het einde van 2020 staan er ruim 2.500 voorzieningen voor gastouderopvang minder ingeschreven dan aan het begin van 2020.

4.2.2 Tijdigheid afhandelen aanvragen

De inspectie beoordeelt jaarlijks of gemeenten nieuwe aanvragen van kinderopvangvoorzieningen tijdig afhandelen. Het afhandelen van nieuwe aanvragen kreeg hoge prioriteit in de denklijn[1] en in eerdere adviezen van GGD GHOR Nederland en VNG Naleving. Dit zien we ook

1 GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & IvhO (2020). *Denklijn toezicht en handhaving tijdens corona - fase 3.*

terug in de cijfers: ondanks de coronacrisis is het overgrote deel van de aanvragen tijdig afgehandeld (zie tabel 4.2a).

Tabel 4.2a *Aantal en percentage tijdigheid afhandeling aanvragen kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2020*

	kdv	bso	vgo	gob
Tijdig	448	555	4.377	28
Niet tijdig	43	49	86	1
Percentage tijdig	91%	92%	98%	97%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Aanvragen worden wel vaker opgeschort in 2020. De gemeente moet normaliter binnen de wettelijke termijn van tien weken een besluit nemen wat betreft de aanvraag. Deze termijn kan om de volgende redenen opgeschort worden:

1. De aanvraag is incompleet;
2. De opschorting gebeurt met instemming van de aanvrager;
3. De gemeente is door overmacht niet in staat een tijdig besluit te nemen;
4. De vertraging is toe te rekenen aan de aanvrager.

In 2020 wordt vaker een opschorting geregistreerd. Dit past bij het advies van GGD GHOR Nederland, VNG Naleving en de inspectie om aanvragen voor toestemming tot exploitatie en wijzigingsverzoeken waarvoor een locatiebezoek nodig was, conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op te schorten op basis van overmacht.
Deze situatie gold in fase 1 en 2 van de coronamaatregelen. Ook in fase 3 was het mogelijk om aanvragen op te schorten wegens overmacht, wanneer bijvoorbeeld de lokale situatie (bijvoorbeeld minder capaciteit van toezichthouders) dat noodzakelijk maakte.[2]

Bij kinderdagverblijven gaat het om 32 procent van de aanvragen (27 procent in 2019), bij buitenschoolse opvangvoorzieningen 29 procent (23 procent in 2019), bij voorzieningen voor gastouderopvang 10 procent (5 procent in 2019) en bij gastouderbureaus 31 procent (33 procent in 2019). Alleen bij gastouderbureaus zien we dus geen toename van het percentage opgeschorte aanvragen.

In de jaarverantwoording over 2020 kunnen gemeenten toelichten waarom er niet tijdig een besluit is genomen wat betreft een aanvraag. Er was dit jaar veel vertraging in de afhandeling van aanvragen door de coronacrisis, waarbij de duur van de opschorting niet altijd goed werd ingeschat. De GGD'en moesten veel werk verzetten, en hoewel geadviseerd werd onderzoeken voor registratie te prioriteren[3], konden niet alle onderzoeken uitgevoerd worden binnen de gestelde termijnen. Daarnaast waren er situaties waarbij een afhandeling administratief niet tijdig verwerkt was of een opschorting niet (tijdig) in het LRK is geregistreerd. Ook dit jaar worden personele problemen bij de gemeente als reden opgegeven, zoals verlof van de verantwoordelijke medewerker. De inspectie benadrukt het belang van een achterwacht die bekend is met de systemen – Gemeentelijk Incidenten Registratiesysteem (GIR) en LRK – en daar ook toegang toe heeft, zodat in dergelijke situaties geen achterstand ontstaat.

4.2.3 Inschrijving nieuwe voorzieningen

De meeste aanvragen voor registratie leiden tot een inschrijving in het LRK. Maar liefst 83 tot 98 procent van de aanvragen tot exploitatie worden ingeschreven (zie tabel 4.2b). Bij kinderdagverblijven zien we in 2020 een stijging van het percentage ingeschreven voorzieningen: in 2018 en 2019 werd respectievelijk 91 en 92 procent van de aanvragen ingeschreven, in 2020 gaat het om 97 procent. Ook bij gastouderbureaus is het percentage ingeschreven voorzieningen

2 GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & IvhO (2020). *Denklijn toezicht en handhaving tijdens corona - fase 3.*

3 GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & IvhO (2020). *Denklijn toezicht en handhaving tijdens corona - fase 3.*

toegenomen: van 79 procent in 2019 naar 83 procent in 2020. Bij buitenschoolse opvangvoorzieningen en voorzieningen voor gastouderopvang werden in 2020 percentueel evenveel aanvragen ingeschreven in het LRK als in 2019.

Tabel 4.2b *Aantal en percentage ingeschreven kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2020*

	kdv	bso	vgo	gob
Aangemeld	486	599	4.454	29
Ingeschreven	471	564	4.377	24
Percentage ingeschreven	97%	94%	98%	83%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Net zoals eerdere jaren worden vrijwel alle (98 procent) voorzieningen voor gastouderopvang die zich aanmelden ingeschreven. Vanaf 2020 zijn gemeenten gaan werken met Streng aan de Poort bij voorzieningen voor gastouderopvang. Mogelijk is Streng aan de Poort nog niet overal ingevoerd vanwege de coronamaatregelen: in de vragenlijst geven meerdere gemeenten en GGD'en aan dat (de intensivering van) het toezicht op de gastouderopvang geen prioriteit heeft gekregen. Uit een rapport over de ervaringen met de intensivering van het toezicht op de gastouderopvang[4] komt echter naar voren dat 21 van de 22 GGD'en die deelnamen aan dat onderzoek wel met Streng aan de Poort bij voorzieningen voor gastouderopvang zijn gaan werken.

4.3 Risicoprofielen

Het toezicht in de kinderopvang is risicogestuurd. Dat houdt in dat de GGD minder intensief toezicht houdt bij kindercentra en gastouderbureaus waar geen zorgen bestaan over de kwaliteit van de kinderopvang, en intensiever bij voorzieningen waar wel zorgen over zijn. De GGD stelt voor elk kindercentrum en gastouderbureau minstens een keer per jaar een risicoprofiel op aan de hand van zeven risico-indicatoren. Elk nieuw kindercentrum en gastouderbureau krijgt na twee jaarlijkse onderzoeken (het onderzoek na registratie en het eerste reguliere jaarlijkse onderzoek) een risicoprofiel toegewezen. Voorzieningen krijgen een groen risicoprofiel als er geen reden tot zorg is over de actuele situatie of over de nabije toekomst. De kleuren geel, oranje en rood worden gebruikt naarmate de GGD het risico op tekortkomingen hoger inschat. Aan de hand van het risicoprofiel wordt de inspectie bij de kinderopvangvoorziening gepland: de kleur bepaalt mede de omvang en invulling van het volgende onderzoek.

Bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt niet gewerkt met een risicoprofiel. Voorzieningen voor gastouderopvang worden niet jaarlijks maar steekproefsgewijs onderzocht. Het instrument risicoprofiel zoals toegepast bij kindercentra en gastouderbureaus lijkt hiervoor ook niet geschikt, omdat het risicoprofiel vanwege de lagere frequentie van bezoek mogelijk weinig zegt over de actuele situatie.

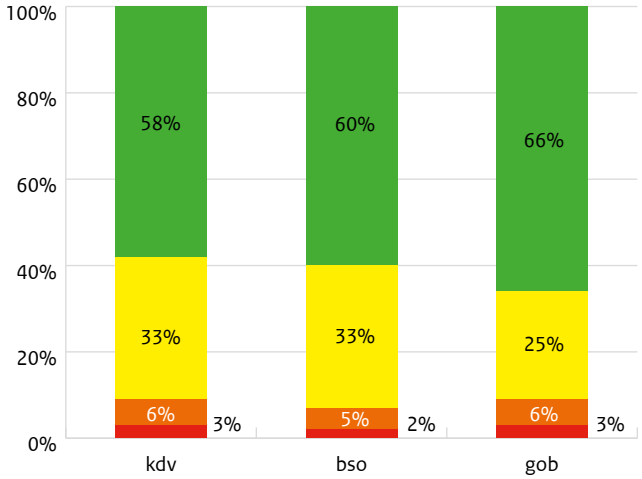
Meer dan de helft van de kinderopvangvoorzieningen heeft eind 2020 een groen risicoprofiel (zie figuur 4.3a).[5] Bij kinderdagverblijven gaat het om 58 procent van de voorzieningen, bij buitenschoolse opvangvoorzieningen om 59 procent en bij gastouderbureaus om 66 procent. Deze percentages liggen in 2020 iets hoger dan in 2019 (54 procent bij kinderdagverblijven, 56 procent bij buitenschoolse opvangvoorzieningen en 62 procent bij gastouderbureaus). In 2020 is echter bij lang niet alle voorzieningen een jaarlijks onderzoek

4 GGD GHOR Nederland (2020c). *Rapport ervaringen intensivering gastouderopvang 2020.*

5 Één GGD maakt geen gebruik van registratie van risicoprofielen in de GIR. Het landelijk beeld is dus niet volledig.

uitgevoerd, en bij de uitvoering is prioriteit gegeven aan voorzieningen met een zwaarder risicoprofiel (zie hoofdstuk 5, 'Toezicht'). Hierdoor zijn de risicoprofielen in 2020 niet voor alle voorzieningen geactualiseerd.

Figuur 4.3a *Indeling voorzieningen naar risicoprofiel, december 2020*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021



5
Toezicht

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de uitvoering en resultaten van het toezicht op de kinderopvang. Het toezicht op de kinderopvang wordt uitgevoerd door de GGD, in opdracht van de gemeente. De GGD-toezichthouder beoordeelt of de kinderopvangvoorziening voldoet aan de kwaliteitseisen van de Wet kinderopvang (Wko). De kwaliteitseisen zijn uitgewerkt in het toetsingskader. We geven in dit hoofdstuk een beeld van de uitvoering van het toezicht. Daarnaast gaan we in op de beoordeling van voorwaarden bij kinderdag-verblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang.

Vervolgens belichten we de inzet van en het herstel na een herstelaanbod. Het doel van herstelaanbod is om geconstateerde tekortkomingen binnen een onderzoekstraject te laten herstellen. Tot slot geven we een overzicht van onderzoeken die hebben geresulteerd in een handhavingsadvies aan de gemeente.

5.1 *Samenvatting*

- Door de coronamaatregelen zijn er in 2020 een stuk minder onderzoeken uitgevoerd dan gepland. Afhankelijk van het type opvang is 57 tot 75 procent van de jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd. Gemeenten en GGD'en hebben veelal op advies van GGD GHOR Nederland en VNG Handhaving in 2020 prioriteiten gesteld bij de uitvoering van het toezicht. Hierdoor zijn relatief veel meer voorzieningen met een zwaar(der) risicoprofiel onderzocht.

- Ook de grootte van de steekproef bij voorzieningen voor gastouderopvang is in 2020 flink afgenomen ten opzichte van 2019. In 2020 is 11 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht, tegenover 19 procent in 2019.

- Bij 22 tot 36 procent van de jaarlijkse onderzoeken worden een of meer tekortkomingen geconstateerd, afhankelijk van het type opvang. Doordat slechts een deel van de voorzieningen is bezocht in 2020 en het toezicht inhoudelijk vaak is aangepast, is een vergelijking met voorgaande jaren niet te maken.

- De verplichte voorwaarden bij kindercentra worden, als er een jaarlijks onderzoek heeft plaatsgevonden in 2020, vrijwel altijd beoordeeld. Hierbij hebben GGD'en problemen ondervonden met het beoordelen van de pedagogische praktijk, aangezien locatiebezoeken een groot deel van het jaar niet mogelijk waren en via beeldbellen onvoldoende informatie verzameld kon worden.

- De meeste voorwaarden in het kader van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK) zijn in 2020 in dezelfde mate beoordeeld als in 2019. De meeste tekortkomingen zijn geconstateerd op de voorwaarden aan de pedagogisch beleidsmedewerker. Verder worden relatief veel tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarde dat er een veiligheids- en gezondheidsbeleid moet zijn dat uitgevoerd wordt, en dit beleid moet een plan van aanpak bevatten met maatregelen om grote risico's tegen te gaan.

- Over het algemeen zijn de aanvullende voorwaarden[1] bij kindercentra (kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang) in 2020 een stuk minder vaak beoordeeld dan in 2019. Een deel van de GGD'en geeft aan dat ze, als gevolg van de coronacrisis en de daarop gemaakte prioriteringen, minder kwaliteitseisen hebben beoordeeld tijdens een onderzoek. Deze afname zien we dus terug bij de beoordeling van de aanvullende voorwaarden.

- Bij gastouderbureaus worden minder vaak tekortkomingen geconstateerd dan bij kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang. De meeste tekortkomingen worden geconstateerd op de voorwaarden dat de houder van het gastouderbureau jaarlijks de veiligheids- en gezondheidsrisico's

1 Onder aanvullende voorwaarden wordt verstaan alle voorwaarden die niet verplicht zijn én niet behoren tot de IKK-voorwaarden.

bij een voorziening voor gastouderopvang inventariseert, en dat elke voorziening voor gastouderopvang in ieder geval tweemaal per jaar wordt bezocht door een bemiddelingsmedewerker. Bij deze tekortkomingen wordt in de meeste gevallen geen handhavingsadvies gegeven, doordat het tweemaal per jaar bezoeken van de gastouder door de coronamaatregelen niet altijd mogelijk is geweest.

- Ook bij gastouderbureaus zien we een afname van de mate van beoordelen van de aanvullende voorwaarden ten opzichte van 2019, maar deze afname is een stuk minder sterk dan bij kindercentra.

- Bij voorzieningen voor gastouderopvang worden de meeste tekortkomingen geconstateerd op de voorwaarden dat de voorziening is voorzien van voldoende en goed functionerende rookmelders, de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid en het plan van aanpak voor veiligheids- en gezondheidsmaatregelen. Wat betreft de voorwaarden van de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling worden bij voorzieningen voor gastouderopvang minder tekortkomingen geconstateerd dan in 2019.

- De inzet van herstelaanbod bij kindercentra bij onderzoeken met tekortkomingen is vergelijkbaar met 2019 (50 en 51 procent). Bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang zien we een stijging van de inzet van herstelaanbod tot respectievelijk 58 en 77 procent bij onderzoeken met tekortkomingen.

- De mate van inzet van herstelaanbod verschilt fors per GGD-regio. In 2020 loopt de inzet van herstelaanbod bij tekortkomingen binnen GGD-regio's uiteen van 18 tot 72 procent.

- Afhankelijk van het type opvang herstelt 90 tot 99 procent van de tekortkomingen na herstelaanbod. Hiermee lijkt het herstelaanbod een effectief instrument voor herstel van tekortkomingen, nog voordat het inspectierapport wordt vastgesteld.

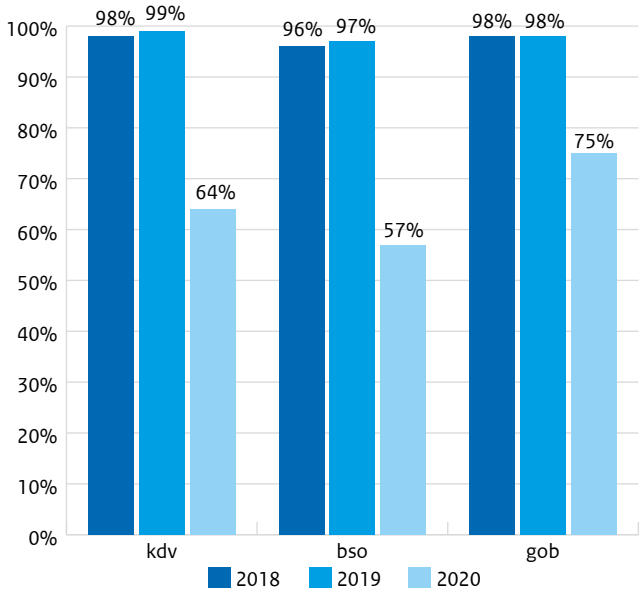
- In 2020 zijn er een stuk minder onderzoeken met een handhavingsadvies dan in 2019. Zowel het relatieve aantal (percentage) als het absolute aantal (aantal onderzoeken) is afgenomen ten opzichte van 2019. Deels is dit te verklaren door de verdere toename van de inzet van herstelaanbod bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang, en de werkwijze om geen handhavingsadvies te geven wanneer er verzachtende omstandigheden waren door corona.

5.2 *Uitvoering jaarlijkse onderzoeken*

Het jaar 2020 was door de uitbraak van de coronacrisis een uitzonderlijk jaar, dat zien we ook terug in de uitvoering van het toezicht op de kinderopvang. In 2020 zijn beduidend minder onderzoeken bij kindercentra en gastouderbureaus uitgevoerd dan in voorgaande jaren (zie figuur 5.2a). In een regulier jaar worden, conform regelgeving, vrijwel alle kindercentra en gastouderbureaus geïnspecteerd door de toezichthouder. In 2020 is dat gebeurd bij 57 tot 75 procent van de voorzieningen.

Er zijn echter grote verschillen tussen GGD'en in het percentage uitgevoerde onderzoeken in 2020. Gemiddeld is bij kindercentra en gastouderbureaus 61 procent van de jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd, maar dit loopt uiteen van 29 tot 99 procent voor de verschillende regio's. Deze verschillen komen voort uit de mate waarin per regio GGD-toezichthouders werden ingezet op andere GGD-terreinen, zoals bij de uitbreiding van de testcapaciteit voor coronatesten. Ook de keuzes in prioritering van de uitvoering van de onderzoeken hebben een rol gespeeld bij de totstandkoming van deze verschillen.

Figuur 5.2a *Percentage jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd bij kindercentra en gastouderbureaus, 2018-2020*

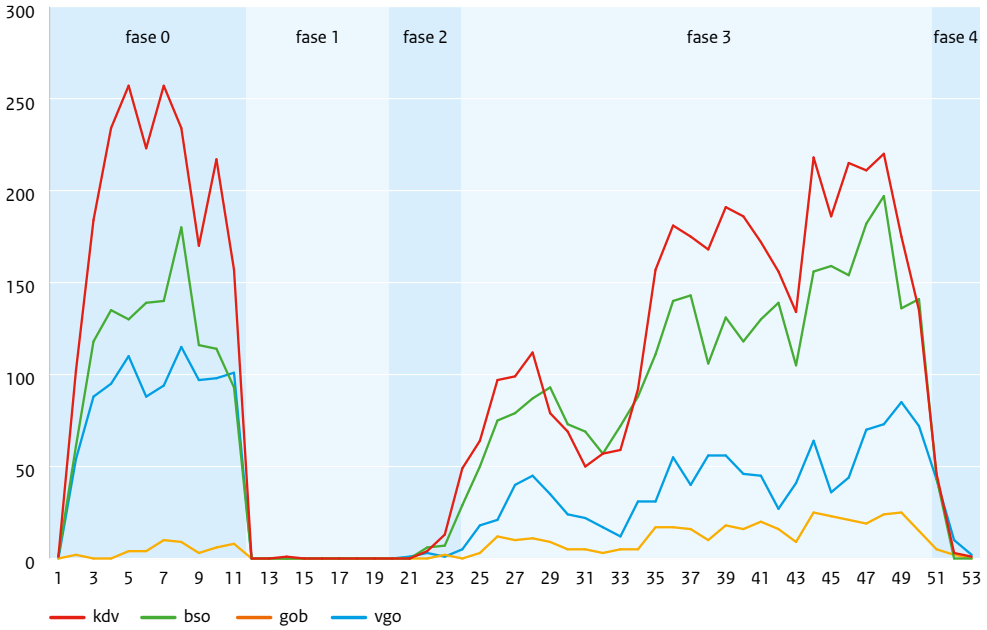


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Als we naar de uitvoering van onderzoeken gedurende het jaar 2020 kijken, zien we duidelijk de invloed van de coronamaatregelen op het toezicht (zie figuur 5.2b). In hoofdstuk 1, en in het bijzonder in figuur 1.2a, worden de verschillende fasen uitgebreid toegelicht. In fase 0, de periode tot 16 maart 2020, werden de onderzoeken uitgevoerd zoals in een regulier jaar. Er golden toen nog geen specifieke coronamaatregelen voor de kinderopvang in Nederland. In fase 1, van 16 maart tot 11 mei, was de kinderopvang grotendeels gesloten. Er konden in deze periode geen onderzoeken worden uitgevoerd. Vanaf fase 2 werd het reguliere toezicht weer opgestart. In veel GGD-regio's was echter beperkte capaciteit beschikbaar, doordat GGD-toezichthouders werden ingezet op andere GGD-terreinen, zoals bij de uitbreiding van de testcapaciteit voor corona-testen. In fase 4, vanaf 16 december, was er opnieuw een sluiting van de kinderopvang, waardoor de onderzoeken weer gestopt moest worden.

In de periodes (fase 1, 2 en 4) waarin noodopvang is georganiseerd, hebben gemeenten wel toezicht laten uitvoeren op voorzieningen die noodopvang boden. Dit gebeurde aan de hand van 'vinger aan de pols'-gesprekken en signaalgestuurd toezicht. Deze vormen van toezicht zijn besproken in hoofdstuk 2.

Figuur 5.2b *Aantal uitgevoerde jaarlijkse onderzoeken per week, voor alle typen kinderopvang en gastouderbureaus, 2020*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Het is duidelijk dat de coronamaatregelen invloed hebben gehad op de uitvoering van het toezicht in 2020. Slechts een derde (34 procent) van de GGD'en is van mening dat de kwaliteit van de kinderopvang in 2020 voldoende geborgd is door het toezicht.

Gemeenten en GGD'en hebben in 2020 prioriteiten gesteld bij de uitvoering van het toezicht. Hierdoor zijn relatief veel meer voorzieningen met een zwaarder risicoprofiel onderzocht. Dit zien we terug in de uitgevoerde onderzoeken. In 2020 is 87 procent van de rode voorzieningen, 82 procent van de oranje voorzieningen, 59 procent van de gele voorzieningen en 46 procent van de groene voorzieningen onderzocht. Er zijn dus relatief veel meer jaarlijkse onderzoeken uitgevoerd bij voorzieningen met een zwaarder risicoprofiel. Deze voorzieningen zijn niet altijd zo uitgebreid onderzocht als gebruikelijk is bij dat risicoprofiel: soms zijn de inspecties uitgevoerd zoals dat gebeurt bij groene inspecties. In hoofdstuk 3 worden de prioriteiten en keuzes die gemeenten en GGD'en hebben gemaakt bij het oppakken van het reguliere toezicht besproken.

5.2.1 *Steekproef bij voorzieningen voor gastouderopvang*

Bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt een deel van de voorzieningen onderzocht met een steekproefonderzoek. De grootte van de steekproef is in 2020 flink afgenomen ten opzichte van het jaar ervoor. In 2020 is 11 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht, terwijl dit in 2019 is gebeurd bij 19 procent van de voorzieningen. Toch is de steekproef in 2020 met gemiddeld 11 procent nog steeds ruim boven de norm van 5 procent.

Het hogere percentage steekproefonderzoeken in 2019 was het resultaat van verschillende inspanningen om het toezicht op de gastouderopvang te intensiveren. De steekproef steeg toen van 14 procent in 2018 naar 19 procent in 2019. De meeste gemeenten en GGD'en hadden ook voor 2020 intensiveringsafspraken gemaakt, maar vanwege de coronacrisis is daar in veel gevallen van afgezien, met als gevolg een flinke afname van de steekproefomvang in 2020. Ruim een derde van de gemeenten en ruim twee derde van de GGD'en geeft in de vragenlijsten over de coronamaatregelen aan dat ze bij het prioriteren van de onderzoeken in 2020 besloten hebben de steekproef bij voorzieningen voor gastouderopvang te verkleinen. Bovendien geeft een derde van de gemeenten en bijna de helft van de GGD'en aan dat de onderzoeken vaker aangekondigd uitgevoerd zijn. Ruim een derde van de GGD'en geeft bovendien aan dat ze verwachten dat de steekproef ook in 2021 lager zal zijn dan voor de coronacrisis.

We zien echter dat niet alle gemeenten deze norm gehaald hebben (zie tabel 5.2a). In 2019 hadden slechts 3 gemeenten een steekproefomvang van minder dan 5 procent, in 2020 gaat het om 39 gemeenten. Vooral de groep gemeenten die 30 procent of meer onderzocht heeft, is flink gekrompen. In 2019 ging het om 71 gemeenten, in 2020 waren dat er slechts 27. Ruim 70 procent van de gemeenten heeft in 2020 een kleinere steekproef voorzieningen voor gastouderopvang onderzocht dan in 2019.

Tabel 5.2a *Steekproefomvang voorzieningen voor gastouderopvang per gemeente, 2020*

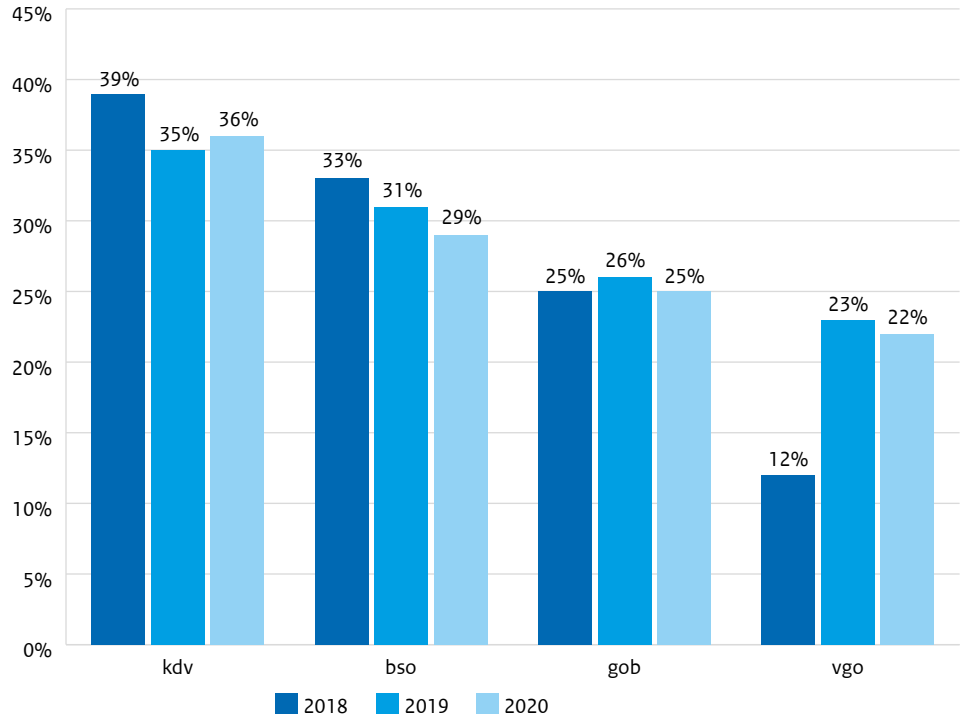
	Aantal gemeenten
Minder dan 5 procent	39
5 tot 30 procent	289
30 procent of meer	27

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

5.3 Resultaten jaarlijkse onderzoeken

De resultaten van de jaarlijkse onderzoeken in 2020 geven een vergelijkbaar beeld met 2019 (zie figuur 5.3a). Bij 22 tot 36 procent van de jaarlijkse onderzoeken worden een of meer tekortkomingen geconstateerd, afhankelijk van het type opvang. Bij kinderdagverblijven is dit percentage met 36 procent het hoogst, bij voorzieningen voor gastouderopvang met 22 procent het laagst. Door de bijzondere situatie in 2020 is het niet mogelijk om geldige uitspraken te doen over trends ten opzichte van voorgaande jaren als het gaat om het percentage onderzoeken met tekortkomingen.
Er zijn in 2020 prioriteiten gesteld voor wat betreft welke onderzoeken uitgevoerd moesten én konden worden, waarbij relatief meer onderzoeken zijn uitgevoerd bij voorzieningen met een zwaarder risicoprofiel (zie ook paragraaf 5.2, 'Uitvoering jaarlijkse onderzoeken'). Bij voorzieningen met een zwaarder risicoprofiel worden vaker tekortkomingen geconstateerd dan bij voorzieningen met een groen of oranje risicoprofiel. Daarnaast zijn de onderzoeken

Figuur 5.3a *Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, 2018-2020*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

die gedaan zijn op een andere manier uitgevoerd dan in een regulier jaar. Zo zijn er minder aanvullende voorwaarden beoordeeld (zie 5.4.3, 'Beoordeling aanvullende voorwaarden bij kindercentra').

5.4 Toezicht kindercentra

Bij kindercentra (kinderdagverblijven en buitenschoolse opvang) vindt in principe jaarlijks een onderzoek plaats. Elk nieuw kindercentrum krijgt na twee jaarlijkse onderzoeken (het onderzoek na registratie en het eerste reguliere jaarlijks onderzoek) een risicoprofiel toegewezen (zie ook paragraaf 4.3, 'Risicoprofielen'). De omvang van het jaarlijks onderzoek is mede afhankelijk van het risicoprofiel van de voorziening. Er gelden een aantal verplicht te toetsen voorwaarden, de minimale inspectieactiviteit genoemd. Het onderzoek kan uitgebreid worden met aanvullende voorwaarden.

5.4.1 Beoordeling verplichte voorwaarden bij kindercentra

Bij kindercentra bestaat de minimale inspectieactiviteit uit acht verplicht te toetsen voorwaarden[2] (zie tabel 5.4a), die tijdens het jaarlijks onderzoek worden beoordeeld. Deze voorwaarden gaan over het pedagogisch klimaat en over personeel en groepen. Bij het pedagogisch klimaat gaat het om het pedagogisch beleid en om de pedagogische praktijk op de voorziening. Bij personeel en groepen gaat het om de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) en het Personenregister Kinderopvang (PRK), opleidingseisen, het aantal beroepskrachten en stabiliteit van de opvang voor kinderen.

Bij kinderdagverblijven die voorschoolse educatie (ve) aanbieden, worden daarnaast ook nog vijftien verplichte voorwaarden aan ve beoordeeld (zie hoofdstuk 7, 'Voorschoolse educatie').

2 De verplichte voorwaarden zijn afgeleid uit de verplichte onderwerpen uit de Beleidsregel werkwijze toezichthouder kinderopvang.

De acht verplichte voorwaarden worden, als er een jaarlijks onderzoek heeft plaatsgevonden in 2020, vaak beoordeeld (in 86 tot 98 procent van de onderzoeken).

De voorwaarden aan het pedagogisch klimaat worden in 2020 iets minder vaak beoordeeld dan in 2019. In 2019 werden deze voorwaarden bij 93 tot 99 procent van de onderzoeken beoordeeld, in 2020 is dit iets afgenomen naar 89 tot 90 procent. Deze afname is een gevolg van het advies om onderzoeken waar mogelijk zonder locatiebezoek te laten plaatsvinden (dit advies gold vanaf 11 mei, toen de kinderopvang na de eerste lockdown weer openging). Zonder locatiebezoek is het niet altijd mogelijk om een goede inschatting te maken van het pedagogisch klimaat van een voorziening, waardoor deze voorwaarden minder vaak zijn meegenomen in het onderzoek. In de vragenlijsten over de coronamaatregelen geven GGD'en aan dat het bij een onderzoek op afstand lastig of zelfs helemaal niet mogelijk is om het pedagogisch klimaat te beoordelen.

We zien echter dat niet alle GGD'en deze voorwaarden minder vaak beoordelen in 2020. De voorwaarde dat er een pedagogisch beleidsplan is en dat er conform dat plan gehandeld wordt (voorwaarde 2.1.1) wordt door twee GGD'en minder vaak (19 procent en 73 procent) beoordeeld. De overige GGD'en beoordelen deze voorwaarde bij 89 tot 100 procent van de jaarlijkse onderzoeken. De voorwaarde dat er verantwoorde kinderopvang wordt geboden (voorwaarde 2.2.1) wordt door acht GGD'en minder vaak beoordeeld. Eén GGD beoordeelt deze voorwaarde bij 29 procent van de onderzoeken, zeven GGD'en bij 71 tot 88 procent, en de overige achttien GGD'en bij 95 tot 100 procent van de jaarlijkse onderzoeken. In het 'Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019' rapporteerden wij dat de voorwaarde aan de opleiding van pedagogisch beleidsmedewerkers (voorwaarde 3.2.2) relatief weinig (bij 64 procent van de onderzoeken) werd beoordeeld. In 2020 wordt deze voorwaarde bij 86 procent van de onderzoeken beoordeeld. Ondanks dat het daarmee nog steeds de minst beoordeelde verplichte

Tabel 5.4a *Beoordeling en tekortkomingen minimale inspectieactiviteit bij kindercentra, 2020*

		% (b)	% (t)
	Pedagogisch klimaat		
2.1.1	Er is een pedagogisch beleidsplan en er wordt conform het pedagogisch beleidsplan gehandeld.	89%	3%
2.2.1	Er wordt verantwoorde kinderopvang geboden.	90%	1%
	Personeel en groepen		
3.1.1	de houder van de kinderopvangvoorziening en beroepskrachten zijn in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag.	98%	4%
3.1.2	de houder van de kinderopvangvoorziening draagt zorg voor de koppeling in het PRK.	96%	6%
3.2.1	Beroepskrachten beschikken over een passende opleiding.	98%	1%
3.2.2	Pedagogisch beleidsmedewerkers beschikken over een passende opleiding.	86%	2%
3.3.1	De houder van een kindercentrum zet voldoende beroepskrachten in voor het aantal kinderen dat wordt opgevangen (beroepskracht-kindratio).	98%	4%
3.5.1	De opvang vindt plaats in stam-/basisgroepen.	98%	3%

% (b) = percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.
% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

voorwaarde is, wordt de opleiding van de pedagogisch beleidsmedewerker in 2020 dus veel vaker beoordeeld dan in 2019. Dit was ook de verwachting, aangezien een aantal GGD'en 2019 als overgangsjaar zag voor deze voorwaarde. Zij waren dus voornemens deze in 2020 wel mee te nemen in het toezicht. Ook hier zien we echter grote verschillen tussen de GGD-regio's. Twee GGD'en beoordelen deze voorwaarde minder vaak (19 procent en 74 procent), in de overige GGD'en ligt het percentage met 86 tot 99 procent een stuk hoger.

Net als in 2019 worden de meeste tekortkomingen geconstateerd bij de voorwaarde aan registratie en koppeling in het Personenregister Kinderopvang (PRK, 6 procent tekortkomingen). Daarnaast worden tekortkomingen geconstateerd bij de voorwaarde dat zowel de houder van de kinderopvangvoorziening als beroepskrachten in het bezit moeten zijn van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG, 4 procent tekortkomingen) en bij de voorwaarde dat er voldoende beroepskrachten worden ingezet voor het aantal kinderen dat wordt opgevangen (4 procent tekortkomingen). Bij de andere verplichte voorwaarden worden minder tekortkomingen geconstateerd (1 tot 3 procent).

5.4.2 *Beoordeling IKK-voorwaarden bij kindercentra*

Naast de verplichte voorwaarden gelden bij kindercentra ook nog negentien IKK-voorwaarden (zie tabel 5.4b). Deze voorwaarden zijn geen onderdeel van de minimale inspectieactiviteit, maar worden vaak risicogericht beoordeeld.

Tabel 5.4b *Beoordeling en tekortkomingen IKK-voorwaarden bij kindercentra, 2020*

		% (b)	% (t)
	Pedagogisch klimaat		
2.1.2	Het pedagogisch beleidsplan bevat ten minste een concrete beschrijving van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan aspecten van verantwoorde dagopvang.	26%	2%
2.1.3	Het pedagogisch beleidsplan bevat concrete beschrijving van de wijze waarop de ontwikkeling van het kind wordt gevolgd en gestimuleerd (plus het delen van informatie met derden).	25%	3%
2.1.4	Het pedagogisch beleidsplan bevat concrete beschrijvingen van de wijze waarop de mentor bekend gemaakt wordt aan ouders en kind en het delen van informatie met ouders.	25%	2%
2.1.7	In het pedagogisch beleidsplan is beschreven wanneer eventueel van de beroepskracht-kindratio wordt afgeweken.	23%	7%
	Personeel en groepen		
3.2.2[a]	Pedagogisch beleidsmedewerkers beschikken over passende opleiding.	86%	2%
3.3.1[a]	de houder van de kinderopvangvoorziening zet voldoende beroepskrachten in voor het aantal kinderen dat wordt opgevangen (beroepskracht-kindratio).	98%	4%
3.3.3	Maximaal een derde van de beroepskrachten is een stagiair of beroepskracht in opleiding.	18%	6%
3.4.1	De pedagogisch beleidsmedewerker wordt voldoende ingezet (minimaal aantal uren bepaald op grond van de rekenregels in het Besluit kwaliteit kinderopvang).	50%	7%
3.4.2	Bij houders met >1 kindercentrum: de houder bepaalt jaarlijks hoe de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker wordt verdeeld over de voorzieningen en legt dit schriftelijk vast.	51%	10%
3.5.3[b]	Er wordt voldaan aan het vaste-gezichtencriterium voor nuljarigen.	21%	4%
3.5.6 3.5.2	Elk kind heeft een mentor.	31%	2%
	Veiligheid en gezondheid		
4.1.1	Er is een veiligheids- en gezondheidsbeleid en dit beleid wordt uitgevoerd.	43%	8%
4.1.2	Het veiligheids- en gezondheidsbeleid wordt geactualiseerd.	30%	4%
4.1.3	Er is een beschrijving van de wijze waarop de houder zorg draagt voor het veiligheids- en gezondheidsbeleid. Dit is een continu proces van het vormen, implementeren, evalueren en actualiseren van beleid.	33%	1%
4.1.4	De grote risico's in het veiligheids- en gezondheidsbeleid zijn concreet beschreven.	30%	5%

% (b) = percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.
% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.
a: Deze voorwaarden behoren tot de minimale inspectieactiviteit.
b: Deze voorwaarde geldt alleen voor kdv.

		% (b)	% (t)
4.1.5	Er is een plan van aanpak in het veiligheids- en gezondheidsbeleid aangaande maatregelen tegen grote risico's die op termijn worden/zijn genomen.	31%	8%
4.1.6	De wijze waarop kinderen wordt geleerd om te gaan met kleine risico's is beschreven.	29%	<1%
4.1.7	De wijze waarop de houder veiligheids- en gezondheidsbeleid inzichtelijk maakt voor beroepskrachten (in opleiding), stagiairs, vrijwilligers en ouders is beschreven.	31%	2%
4.1.9	Er is altijd een volwassene met een kinder-EHBO-diploma aanwezig.	41%	6%

% (b) = percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.
% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.
a: Deze voorwaarden behoren tot de minimale inspectieactiviteit.
b: Deze voorwaarde geldt alleen voor kdv.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

De meeste IKK-voorwaarden zijn bij de onderzoeken in 2020 in dezelfde mate beoordeeld als bij de onderzoeken in 2019. Bij het domein veiligheid en gezondheid zien we wel een afname. In 2019 werden deze voorwaarden bij 35 tot 52 procent van de onderzoeken beoordeeld, in 2020 is dit gedaald naar 29 tot 43 procent.

Er zijn echter ook voorwaarden die in 2020 juist vaker zijn beoordeeld dan in 2019. Dit zien we terug bij de voorwaarden voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker (3.4.1 en 3.4.2). In 2019 werden deze voorwaarden relatief weinig beoordeeld (respectievelijk bij 20 en 29 procent van de jaarlijkse onderzoeken), in 2020 is dit gestegen naar 50 tot 51 procent. De voorwaarden voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker zijn in 2019 ingegaan. Een aantal GGD'en behandelde 2019 als een overgangsjaar en was voornemens deze voorwaarden na dit eerste jaar te gaan beoordelen. Dit zien we duidelijk terug aan de mate van beoordelen.

De meeste tekortkomingen worden geconstateerd op de voorwaarden die worden gesteld aan de pedagogisch beleids-medewerker. Bij 7 tot 10 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming op deze voorwaarden geconstateerd. In 2019, toen de voorwaarden dus ook minder vaak beoordeeld werden, ging het nog om 2 tot 3 procent van de beoordelingen. Volgens GGD-toezichthouders zijn de voorwaarden voor de pedagogisch beleidsmedewerker niet duidelijk geformuleerd, dit geldt voor zowel houders van kinderopvangvoorzieningen als voor henzelf.[3]
De voorwaarden zijn onduidelijk voor houders wat betreft de coaching die zij moeten vormgeven en hoe zij de inzet van de pedagogisch coach moeten verantwoorden. Daarnaast is het voor GGD-toezichthouders lastig te bepalen welke vormen van coaching goedgekeurd mogen worden. Zij mogen alleen een oordeel geven over de vormgeving van het coachen zoals dit op papier staat, en niet over hoe dit in de praktijk gebeurt. Verder zien we relatief veel tekortkomingen op de voorwaarde dat er een veiligheids- en gezondheidsbeleid moet zijn en dat dit beleid wordt uitgevoerd (voorwaarde 4.1.1, 8 procent tekortkomingen), en dat dit beleid een plan van aanpak voor maatregelen tegen grote risico's moet bevatten (voorwaarde 4.1.5, 8 procent tekortkomingen). Bij beide voorwaarden zagen we in 2019 hetzelfde beeld (respectievelijk 8 en 7 procent tekortkomingen).

3 Bureau Bartels (2021). *Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK), eindmeting*, uitgebracht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

5.4.3 Beoordeling aanvullende voorwaarden bij kindercentra

Naast de verplichte voorwaarden en de IKK-voorwaarden, kunnen – als de GGD-toezichthouder mogelijke risico's ziet – aanvullende voorwaarden worden beoordeeld bij het jaarlijkse onderzoek. Deze voorwaarden zijn geen onderdeel van de minimale inspectieactiviteit. Bij kinderdagverblijven gaat het om 50 aanvullende voorwaarden[4], bij buitenschoolse opvang om 48 voorwaarden.[5] De mate waarin deze aanvullende voorwaarden worden meegenomen bij jaarlijkse onderzoeken hangt samen met de voorgeschiedenis van de voorziening, de afspraken met de gemeente en het risicoprofiel van de voorziening.
Bij voorzieningen met een groen risicoprofiel worden de aanvullende voorwaarden het minst vaak beoordeeld (<1 tot 11 procent). De mate van beoordelen loopt op bij verzwaring van het risicoprofiel (geel <1 tot 25 procent, oranje <1 tot 56 procent en rood <1 tot 75 procent). Over het algemeen worden de aanvullende voorwaarden in 2020 minder vaak beoordeeld dan in 2019 (1 tot 38 procent bij groen, 1 tot 60 procent bij geel, 4 tot 75 procent bij oranje en 5 tot 82 procent bij rood). In de vragenlijsten aan de GGD'en (zie hoofdstuk 3, 'Toezicht en handhaving weer opgestart') geven 10 van de 26 GGD'en aan dat ze, als specifieke keuze vanwege de coronacrisis, minder kwaliteitseisen hebben beoordeeld tijdens een onderzoek. Deze afname zien we terug bij de beoordeling van de aanvullende voorwaarden.

De aanvullende voorwaarde die in 2020 het vaakst wordt beoordeeld gaat over het pedagogisch beleidsplan. Bij 30 procent van de jaarlijkse onderzoeken bij kindercentra wordt beoordeeld of in het pedagogisch beleidsplan is beschreven wat de werkwijze, maximale omvang en leeftijdsopbouw is bij de stam- of basisgroepen. In 2019 werd deze voorwaarde in dezelfde mate beoordeeld (29 procent). Bij 11 procent van de beoordelingen in 2020 wordt hier een tekortkoming op geconstateerd. In 2019 was dat bij 10 procent van de beoordelingen.

Bij zowel kinderdagverblijven als buitenschoolse opvang is dit de aanvullende voorwaarde met de meeste tekortkomingen.

Daarnaast zien we relatief veel beoordelingen van de voorwaarde dat de houder van een kinderopvangvoorziening de kennis en het gebruik van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling bevordert. Deze voorwaarde werd in 2020 bij 28 procent van de onderzoeken beoordeeld. In 2019 werd deze voorwaarde bij maar liefst 56 procent van de onderzoeken beoordeeld. Bij 3 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming geconstateerd. Dit is relatief even vaak als in 2019.

Bij kinderdagverblijven zien we bovendien dat er aandacht is voor de voorwaarden die worden gesteld aan de stabiliteit van de opvang voor kinderen. Bij 30 procent van de onderzoeken is beoordeeld of is voldaan aan het vaste-gezichtencriterium voor kinderen van één jaar of ouder. Bij 29 procent van de onderzoeken is beoordeeld of de houder van een kinderopvangvoorziening aan de ouders en het kind meedeelt tot welke stamgroep het kind behoort en welke beroepskracht op welke dag aan de stamgroep is toegewezen.
In 2019 werden deze voorwaarden bij 33 tot 34 procent van de jaarlijkse onderzoeken beoordeeld. Er worden weinig tekortkomingen op deze voorwaarden geconstateerd: respectievelijk bij 3 en 1 procent van de beoordelingen bij de jaarlijkse onderzoeken in 2020, en bij respectievelijk 2 en 1 procent in 2019. Deze voorwaarden gelden niet voor de buitenschoolse opvang.

Relatief worden de meeste tekortkomingen op aanvullende voorwaarden geconstateerd op de voorwaarde dat de houder van de kinderopvangvoorziening wijzigingen doorgeeft aan het college voor burgemeester en wethouders. Bij 16 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming geconstateerd. Deze voorwaarde wordt echter weinig beoordeeld: slechts bij 3 procent van de jaarlijkse onderzoeken. In 2019 zagen we hetzelfde beeld en gaven we aan dat deze voorwaarde alleen wordt beoordeeld wanneer er wijzigingen

4 GGD GHOR Nederland (2020d). *Model Inspectierapport kdv.*
5 GGD GHOR Nederland (2020e). *Model Inspectierapport bso.*

zijn, en dat de GGD-toezichthouder deze voorwaarde waarschijnlijk voornamelijk zal beoordelen als hij een mogelijke tekortkoming ziet.

Ook op de voorwaarde dat de houder personeel en ouders informeert over het inspectierapport worden relatief veel tekortkomingen geconstateerd. Deze voorwaarde wordt bij 21 procent van de onderzoeken beoordeeld, en bij 10 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming geconstateerd.

Als er in 2020 een jaarlijks onderzoek heeft plaatsgevonden, zien we dat zowel de verplichte voorwaarden als de IKK-voorwaarden zeer regelmatig zijn meegenomen in de beoordeling. De aanvullende voorwaarden zijn echter veel minder vaak meegenomen dan in 2019. Als het onderzoek is ingeperkt als gevolg van de coronacrisis en de daarop gemaakte prioriteringen, gaat het in de meeste onderzoeken om de aanvullende voorwaarden die niet zijn meegenomen.

5.5 *Toezicht op gastouderbureaus*

Net als kindercentra worden gastouderbureaus jaarlijks onderzocht, waarbij na twee jaarlijkse onderzoeken (het onderzoek na registratie en het eerste reguliere jaarlijkse onderzoek) een risicoprofiel wordt toegekend (zie ook paragraaf 4.3, 'Risicoprofielen'). Naast de minimale inspectieactiviteit bij gastouderbureaus kan het onderzoek, vaak afhankelijk van het risicoprofiel, uitgebreid worden met aanvullende voorwaarden.

5.5.1 *Beoordeling verplichte voorwaarden bij gastouderbureaus*

Bij gastouderbureaus bestaat de minimale inspectieactiviteit uit 22 verplicht te toetsen voorwaarden (zie tabel 5.5a). Deze worden vrijwel altijd beoordeeld (91 tot 100 procent), op twee voorwaarden die betrekking hebben op de administratie van het gastouderbureau na (voorwaarden 6.2.2 en 6.2.3, respectievelijk 60 en 65 procent).
Dit zijn voorwaarden die pas beoordeeld kunnen worden wanneer een gastouderbureau een oudercommissie heeft ingesteld. Als er geen oudercommissie is, zullen deze voorwaarden dus niet beoordeeld worden. Dit verklaart het lagere percentage.

Bij gastouderbureaus worden minder vaak tekortkomingen geconstateerd dan bij kindercentra en voorzieningen voor gastouderopvang (zie ook paragraaf 5.3, 'Resultaten jaarlijkse onderzoeken'). De meeste tekortkomingen worden geconstateerd op de voorwaarde dat de houder van het gastouderbureau jaarlijks de veiligheids- en gezondheidsrisico's bij een voorziening voor gastouderopvang inventariseert (4.1.2). Ook op de voorwaarde dat elke voorziening voor gastouderopvang in ieder geval tweemaal per jaar wordt bezocht door een bemiddelingsmedewerker (6.1.6), worden relatief vaak tekortkomingen geconstateerd. Bij beide voorwaarden gaat het om 8 procent van alle beoordelingen. Dit is een toename ten opzichte van het jaar ervoor, toen ging het om respectievelijk 3 en 6 procent van de beoordelingen. Mogelijk heeft deze toename te maken met corona, aangezien het tweemaal per jaar bezoeken van de gastouder hierdoor niet altijd mogelijk was. Als er een tekortkoming op een van deze voorwaarden is geconstateerd, volgt bij 73 procent van die onderzoeken geen handhavingsadvies[6]. De GGD-toezichthouder had vanwege de coronacrisis de mogelijkheid om vanwege verzachtende omstandigheden geen handhavingsadvies te geven als de tekortkoming het gevolg was van de corona-maatregelen en de houder van het gastouderbureau kon aantonen dat al het mogelijke gedaan is om aan de eis te voldoen (zie ook paragraaf 5.8.1, 'Jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies').

Verder worden er, net als bij kindercentra, relatief vaak tekort-komingen geconstateerd op de koppeling in het PRK (3.1.2, 6 procent tekortkomingen). Er is echter wel sprake van een lichte afname ten opzichte van 2019: toen werd nog bij 7 procent van de beoordelingen een tekortkoming geconstateerd. Ook bij de voorwaarde dat de

6 Hierbij zijn alleen onderzoeken meegenomen waar dit de enige tekortkoming binnen het onderzoek was.

Tabel 5.5a *Beoordeling en tekortkomingen minimale inspectieactiviteit gob, 2020*

		% (b)	% (t)
	Pedagogisch beleid		
2.2.1	De houder zorgt ervoor dat alle gastouders werken met een pedagogisch beleid dat leidt tot verantwoorde kinderopvang.	98%	<1%
	Personeel		
3.1.1	De houder en alle bij de onderneming werkzame personen zijn in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag.	100%	1%
3.1.2	De houder draagt zorg voor de koppeling in het PRK.	99%	6%
3.1.3	De werkzaamheden vangen aan na inschrijving en koppeling in het PRK.	92%	2%
3.2.1	De houder begeleidt en bemiddelt aangesloten gastouders.	98%	0%
	Veiligheid en gezondheid		
4.1.1	De houder zorgt ervoor dat elke voorziening voor gastouderopvang handelt volgens de opgestelde risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid.	100%	<1%
4.1.2	De houder inventariseert jaarlijks de veiligheids- en gezondheidsrisico's bij een voorziening voor gastouderopvang.	99%	8%
	Ouderrecht		
5.1.1	In de overeenkomst met de vraagouder is inzichtelijk hoe de betaalde bedragen worden verdeeld over het gastouderbureau en de gastouder.	100%	<1%
	Kwaliteit gastouderbureau en zorgplicht		
6.1.6	Elke voorziening voor gastouderopvang wordt in ieder geval tweemaal per jaar bezocht door een bemiddelingsmedewerker.	98%	8%
6.1.7	De houder evalueert jaarlijks de gastouderopvang met vraagouders.	96%	4%
6.2.1	De administratie bevat een overzicht van alle personen die werkzaam zijn bij de onderneming.	98%	<1%
6.2.2	De administratie bevat een overzicht van de omvang en de samenstelling van de oudercommissie.	60%	0%
6.2.3	De administratie bevat een afschrift van het reglement van de oudercommissie.	65%	<1%
6.2.4	De administratie bevat een overzicht van alle bij het gastouderbureau ingeschreven kinderen.	98%	0%
6.2.5	De administratie bevat een overzicht van alle personen die over een VOG moeten beschikken.	98%	2%
6.2.6	De administratie bevat afschriften van alle schriftelijke overeenkomsten met vraagouders.	99%	1%
6.2.7	De administratie bevat bankafschriften van betalingen tussen vraagouder en gastouderbureau.	92%	<1%
6.2.8	De administratie bevat bankafschriften van betalingen tussen gastouderbureau en gastouder.	91%	<1%

% (b) = percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.
% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.

		% (b)	% (t)
6.2.9	De administratie bevat een jaaroverzicht per voorziening voor gastouderopvang.	95%	1%
6.2.10	De administratie bevat een jaaroverzicht per vraagouder.	95%	1%
6.2.11	De administratie bevat een inventarisatie van veiligheid- en gezondheidsrisico´s.	99%	<1%
6.2.12	De administratie is op korte termijn opvraagbaar door de toezichthouder.	99%	<1%

% (b) = percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.
% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

houder van het gastouderbureau jaarlijks de gastouderopvang evalueert met de vraagouders worden relatief vaker tekortkomingen geconstateerd (6.1.7, 4 procent tekortkomingen). Ook hier zien we een afname ten opzichte van het jaar ervoor, toen nog bij 8 procent van de beoordelingen een tekortkoming werd geconstateerd. Op de overige verplichte voorwaarden worden nauwelijks tekortkomingen geconstateerd (0 tot 2 procent).

5.5.2 Beoordeling aanvullende voorwaarden bij gastouderbureaus

Naast de minimale inspectieactiviteit kan de GGD-toezichthouder aanvullende voorwaarden beoordelen. Voor gastouderbureaus gelden 44 aanvullende voorwaarden.[7] Net als bij kindercentra hangt de mate waarin deze aanvullende voorwaarden worden meegenomen bij jaarlijkse onderzoeken samen met de voorgeschiedenis van de voorziening, de afspraken met de gemeente en het risicoprofiel van de voorziening. De aanvullende voorwaarden worden het minst vaak beoordeeld bij gastouderbureaus met een groen risicoprofiel (3 tot 29 procent), en de mate van beoordelen loopt op bij verzwaring van het risicoprofiel (geel 2 tot 57 procent, oranje 6 tot 85 procent en rood 9 tot 91 procent). Ook bij gastouderbureaus zien we een afname van de mate van beoordelen van de aanvullende voorwaarden ten opzichte van 2019 (groen 5 tot 35 procent, geel 10 tot 60 procent, oranje 11 tot 82 procent en rood 24 tot 100 procent), maar deze afname is een stuk minder sterk dan bij kindercentra.

Voorwaarden binnen het domein 'Kwaliteit gastouderbureau en zorgplicht', specifiek die over de kwaliteitscriteria, worden het vaakst beoordeeld. Deze voorwaarden gaan over de taken die de houder van het gastouderbureau heeft om zorg te dragen voor:

- het per voorziening voor gastouderopvang beoordelen hoeveel kinderen en van welke leeftijd verantwoord opgevangen kunnen worden (6.1.1);
- het intakegesprek met de gastouder bij de voorgenomen voorziening voor gastouderopvang (6.1.3);
- het intakegesprek met de vraagouder (6.1.4);
- het koppelingsgesprek tussen vraag- en gastouder (6.1.5).

Bij 47 procent van de onderzoeken bij gastouderbureaus worden deze voorwaarden beoordeeld. Bij slechts 1 tot 2 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming geconstateerd.
Dit geldt niet voor een laatste voorwaarde aan de kwaliteitscriteria:

- het per voorziening voor gastouderopvang jaarlijks toetsen of deze voldoet aan de eisen aan speel- en slaapruimte, buitenspeelmogelijkheden, rookmelders en het rookvrij zijn van de voorziening (6.1.8).

7 GGD GHOR Nederland (2020). 'Model Inspectierapport Gastouderbureau'.

Deze voorwaarde wordt iets minder vaak beoordeeld: bij 42 procent van de onderzoeken. Bij 6 procent van deze beoordelingen wordt een tekortkoming geconstateerd.

Ook twee voorwaarden die gesteld worden aan de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid worden zeer regelmatig beoordeeld. Het gaat hierbij om de beschrijving van de veiligheids- en gezondheidsrisico's die de opvang van kinderen met zich meebrengt, en het voor vraagouders inzichtelijk zijn van deze inventarisatie. Deze voorwaarden worden respectievelijk bij 46 en 45 procent van de jaarlijkse onderzoeken beoordeeld. Slechts 1 procent van de beoordelingen resulteert in een tekortkoming.

Tot slot wordt de voorwaarde dat vraagouders, gastouders en personeel geïnformeerd worden over het inspectierapport regelmatig beoordeeld: bij 45 procent van de jaarlijkse onderzoeken. Er worden behoorlijk vaak tekortkomingen op deze voorwaarden geconstateerd. Maar liefst 8 procent van de beoordelingen resulteert in een tekortkoming.

5.6 *Toezicht op voorzieningen voor gastouderopvang*

Het totale modelrapport voor voorzieningen voor gastouderopvang bestaat in 2020 uit 26 voorwaarden. Het totaal aantal voorwaarden bij voorzieningen voor gastouderopvang ligt daarmee een stuk lager dan bij kindercentra en gastouderbureaus. Verder geldt voor een steekproefonderzoek bij voorzieningen voor gastouderopvang geen minimale inspectieactiviteit. Aangezien voorzieningen voor gastouderopvang niet jaarlijks bezocht worden, worden bij het steekproefonderzoek de meeste voorwaarden van het toetsingskader beoordeeld. Een GGD-toezichthouder beoordeelt in 2020 gemiddeld 23 voorwaarden per steekproefonderzoek.

De 26 kwaliteitseisen voor voorzieningen voor gastouderopvang kunnen geclusterd worden in vijf domeinen (tabel 5.6a). Net als in 2019 zien we dat twee voorwaarden in het domein 'Eisen aan de gastouder' beduidend minder vaak beoordeeld worden. Het gaat om de voorwaarden waarbij een recente VOG overhandigd moet worden op verzoek van de toezichthouder of het gastouderbureau (voorwaarden 3.1.3 en 3.1.4). Deze voorwaarden worden bij 20 tot 44 procent van de steekproefonderzoeken beoordeeld. Deze eisen kunnen alleen worden gesteld als de toezichthouder redelijkerwijs mag aannemen dat de oude VOG niet meer geldig is en worden dus alleen in die situaties beoordeeld. Ook de in 2020 toegevoegde voorwaarden aan de naleving van handhaving (voorwaarden 1.2.1 en 1.2.2) worden weinig beoordeeld: slechts bij 2 tot 3 procent van de steekproefonderzoeken. Er worden geen tekortkomingen geconstateerd op deze minder vaak beoordeelde voorwaarden.

De meeste tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouders worden geconstateerd op de voorwaarde dat de voorziening is voorzien van voldoende en goed functionerende rookmelders (9 procent tekortkomingen). In 2019 werden op deze voorwaarde ook de meeste tekortkomingen geconstateerd, toen ging het om 8 procent tekortkomingen.

Daarnaast zien we ook relatief veel tekortkomingen op de voorwaarde dat er een risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid is, toegespitst op het specifieke opvangadres (voorwaarde 5.1.1). Bij 6 procent van de beoordelingen wordt hierbij een tekortkoming geconstateerd. Dit is minder dan in 2019, toen resulteerde 8 procent van de beoordelingen in een tekortkoming. Ook op de voorwaarde dat er gehandeld wordt volgens de veiligheids- en gezondheidsmaatregelen uit het plan van aanpak worden relatief vaak tekortkomingen geconstateerd, maar ook hier zien we een afname ten opzichte van 2019. In 2019 ging het nog om 6 procent tekortkomingen, in 2020 is dit gedaald tot 4 procent.

Tot slot valt op dat er in 2020 relatief minder tekortkomingen worden geconstateerd op de voorwaarden over de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en hoe te handelen bij een vermoeden over

Tabel 5.6a *Beoordelingen en tekortkomingen bij vgo, 2020*

		% (b)	% (t)
	Registratie en naleving		
1.1.2	Opvang vindt plaats door tussenkomst van een gob en op het adres van de gastouder of vraagouder. De gastouder is niet de (partner van de) ouder van de op te vangen kinderen, is ouder dan 18 jaar en heeft geen personeel in dienst.	72%	1%
1.1.3	De gastouder is niet ontheven uit (ouderlijk) gezag en heeft geen kinderen die onderworpen zijn aan (voorlopige) ondertoezichtstelling.	51%	<1%
1.2.1[a]	De gastouder neemt de maatregelen binnen de bij de aanwijzing onderscheidenlijk het bevel gestelde termijn.	3%	0%
1.2.2[a]	De gastouder neemt het door het college opgelegde exploitatieverbod in acht.	2%	0%
	Pedagogisch klimaat		
2.1.1	De gastouder handelt volgens het pedagogisch beleidsplan wat leidt tot verantwoorde kinderopvang.	96%	2%
	Eisen aan de gastouder		
3.1.1	Alle personen ouder dan achttien jaar zijn in bezit van een VOG en staan ingeschreven in het PRK.	98%	2%
3.1.2[a]	Alle personen ouder dan achttien jaar zijn in het PRK gekoppeld aan het gastouderbureau.	97%	3%
3.1.3	Op verzoek van de toezichthouder wordt een recente VOG overhandigd van de gastouder en alle personen ouder dan 18 jaar.	44%	1%
3.1.4	Wanneer een toezichthouder vermoedt dat een persoon (vanaf 12 jaar) niet voldoet aan de eisen van een VOG, wordt op verzoek een recente VOG overhandigd.	20%	0%
3.2.1	De gastouder beschikt over een passende opleiding.	95%	1%
3.2.2	De gastouder beschikt over een certificaat kinder-EHBO.	98%	1%
3.3.1	De Nederlandse taal wordt als voertaal gebruikt.	96%	<1%
	Accommodatie en inrichting		
4.1.1	Er is voldoende speel- en slaapruimte voor kinderen.	97%	2%
4.1.2	Er zijn voldoende buitenspeelmogelijkheden.	97%	1%
4.1.3	De voorziening is voorzien van voldoende en goed functionerende rookmelders.	95%	9%
4.1.4	De voorziening is ten alle tijden rookvrij.	96%	1%
4.2.1	Er worden maximaal zes kinderen gelijktijdig opgevangen, waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van kinderen.	98%	1%
4.3.1	De gastouder is goed telefonisch bereikbaar.	89%	<1%

% (b) = percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.
% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.
a: Deze voorwaarden zijn in 2020 nieuw aan het toetsingskader toegevoegd.

		% (b)	% (t)
4.3.2	De gastouder zorgt voor adequate vervanging bij calamiteiten.	86%	<1%
	Veiligheid en gezondheid		
5.1.1	Er is een risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid toegespitst op het specifieke opvangadres.	96%	6%
5.1.2[a]	De risico-inventarisatie is inzichtelijk voor vraagouders.	95%	3%
5.1.3	Er wordt gehandeld volgens de veiligheids- en gezondheidsmaatregelen uit het plan van aanpak.	92%	4%
5.1.4	Er is een actuele lijst van ongevallen die hebben plaatsgevonden.	85%	<1%
5.2.1	De gastouder heeft kennis over de meldcode en handelt hiernaar.	97%	2%
5.2.2	De gastouder heeft kennis over de handelswijze wanneer een houder van een gastouderbureau zich schuldig maakt aan mishandeling of een zedenmisdrijf.	88%	3%

% (b) = percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.
% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.
a: Deze voorwaarden zijn in 2020 nieuw aan het toetsingskader toegevoegd.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

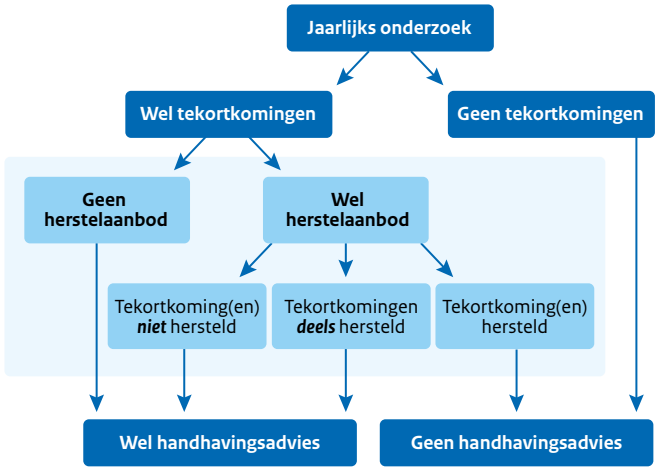
mishandeling of zedenmisdrijf (voorwaarden 5.2.1 en 5.2.2). In 2019 werd bij 4 tot 5 procent van de beoordelingen op deze voorwaarden een tekortkoming geconstateerd, in 2020 is dit gedaald naar 2 tot 3 procent tekortkomingen. De kennis over de meldcode lijkt dus verbeterd te zijn.

5.7 Herstelaanbod

Vanaf 2019 is de werkwijze herstelaanbod landelijk ingevoerd (zie figuur 5.7a). Het doel van een herstelaanbod is om tekortkomingen nog voor het afsluiten van het inspectietraject te laten herstellen. Zo kan voorkomen worden dat tekortkomingen onnodig lang blijven bestaan, terwijl inzichtelijk blijft op welke voorwaarden tekortkomingen werden geconstateerd. Het herstelaanbod vervangt het informele instrument overleg en overreding[8], wat voorheen door veel GGD'en werd ingezet, maar niet werd geregistreerd in de GIR.

8 Hier wordt specifiek overleg en overreding door de GGD-toezichthouder bedoeld. Overleg en overreding door gemeenten is een handhavingsinstrument dat nog steeds door gemeenten ingezet kan worden.

Figuur 5.7a *Schematische weergave inzet herstelaanbod**



* *Inzet herstelaanbod volgens het advies van GGD GHOR Nederland en VNG Naleving. Gemeenten en GGD'en kunnen hiervan afwijken, uitzonderingen worden niet weergegeven in het schema.*

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Uit de evaluatie van het herstelaanbod, uitgevoerd door VNG Naleving en GGD GHOR Nederland[9], komt naar voren dat alle GGD'en en bijna alle deelnemende gemeenten met het herstelaanbod werken. Vrijwel alle GGD'en en deelnemende gemeenten geven aan dat het herstelaanbod leidt tot snellere en betere naleving van de kwaliteitseisen. Bovendien geeft een meerderheid van de GGD'en aan dat een herstelaanbod leidt tot een meer actieve houding van houders om te voldoen aan de kwaliteitseisen. GGD'en en gemeenten geven dan ook aan enthousiast te zijn over het herstelaanbod en ermee door te willen gaan. De ervaringen van houders van kinderopvang-voorzieningen met het herstelaanbod waren geen onderdeel van de evaluatie. Naar aanleiding van de resultaten van de evaluatie zien VNG Naleving en GGD GHOR Nederland weinig reden om het herstelaanbod aan te passen. Er worden wel enkele kleine aanpassingen gemaakt om de werkwijze beter aan te laten sluiten bij de praktijk.

5.7.1 *Inzet herstelaanbod*

Bij ruim de helft van de onderzoeken met tekortkomingen wordt gebruikgemaakt van het herstelaanbod (zie tabel 5.7a). Bij kindercentra en gastouderbureaus wordt herstelaanbod bij ongeveer de helft van de jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen ingezet (48 tot 58 procent), bij voorzieningen voor gastouderopvang gaat het zelfs om 77 procent.

De inzet van herstelaanbod bij kindercentra is vergelijkbaar met 2019 (50 tot 51 procent). Bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang zien we een stijging van de inzet van het herstelaanbod. In 2019 werd herstelaanbod ingezet bij 53 procent van de gastouderbureaus en 69 procent van de voorzieningen voor gastouderopvang, in 2020 is dit gestegen tot respectievelijk 58 en 77 procent.
Dit komt overeen met de resultaten van de evaluatie van het herstelaanbod, waarin 21 van de 26 GGD'en aangeven dat het toezicht in de coronaperiode geen effect heeft gehad op het wel of niet aanbieden van herstelaanbod. Ook uit de vragenlijst over de coronamaatregelen komt hetzelfde beeld naar voren: geen van de 26 GGD'en geeft aan dat ze bij het prioriteren van de onderzoeken in 2020 besloten hebben minder herstelaanbod in te zetten en 1 GGD gaf aan juist meer herstelaanbod in te hebben gezet.

9 VNG Naleving & GGD GHOR Nederland (2021). *Verder met Herstelaanbod: Evaluatie van de ervaringen van gemeenten en GGD'en met herstelaanbod.*

Tabel 5.7a *Inzet van herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen, 2020*

	kdv	bso	vgo	gob
Totaalaantal onderzoeken met tekortkomingen	2.095	1.263	103	471
Herstelaanbod ingezet	1.002	633	60	364
Op alle tekortkomingen	*820*	*523*	45	*350*
Op deel tekortkomingen	*182*	*110*	15	14
Percentage herstelaanbod ingezet	48%	50%	58%	77%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Er is een fors verschil in de mate van inzet van herstelaanbod tussen de GGD-regio's. Het percentage tekortkomingen waarop herstelaanbod is ingezet, loopt uiteen van 18 tot 72 procent.

In het 'Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019' rapporteerden we dat het advies van GGD GHOR Nederland en VNG Naleving, om het herstelaanbod alleen aan te bieden als dit van toepassing is op alle tekortkomingen binnen een onderzoek, niet altijd opgevolgd wordt. In 2020 zien we dat het inzetten van herstelaanbod op slechts een deel van de tekortkomingen nog iets vaker voorkomt. Net als in 2019 komt dit het vaakst voor bij gastouderbureaus, namelijk bij 25 procent van de onderzoeken (23 procent in 2019). Bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen zien we het bij 18 en 17 procent (respectievelijk 17 en 13 procent in 2019), en bij voorzieningen voor gastouderopvang komt dit met 4 procent het minst voor (3 procent in 2019).

GGD GHOR Nederland herkent dat GGD'en herstelaanbod aanbieden als niet alle tekortkomingen hiervoor in aanmerking komen. Er blijken echter gegronde redenen te zijn om dit te doen, zoals wanneer er voor de andere tekortkomingen verzachtende omstandigheden gelden, of wanneer er geen herstellende maar bestraffende handhaving ingezet zal worden. In deze situaties kan het wenselijk zijn om door het bieden van een herstelaanbod in te zetten op snel herstel voor die tekortkomingen die daar wel voor in aanmerking komen. Herstelaanbod wordt niet aangeboden als daarnaast tekortkomingen met het advies tot handhaven bestaan waarvoor herhaling, ernst of spoed geldt. Een herstelaanbod zorgt namelijk voor het verlengen van het proces, waardoor de gemeente pas later een handhavingsadvies voor de andere tekortkomingen zou ontvangen en de tekortkomingen daardoor dus langer blijven bestaan. Het advies van GGD GHOR Nederland en VNG Naleving is hierop bijgesteld, waarbij aanbevolen is maatwerk toe te passen waar dat wenselijk is. Afstemming tussen GGD en gemeente blijft hierbij van groot belang.

5.7.2 *Inzet herstelaanbod en type tekortkomingen*

Herstelaanbod kan op alle typen tekortkomingen ingezet worden, maar dit gebeurt niet in dezelfde mate. Uit de evaluatie van het herstelaanbod[10] komt naar voren dat bij een ruime meerderheid van de GGD'en en de helft van de gemeenten niet alle overtredingen in aanmerking komen voor herstelaanbod.

Drie voorwaarden worden hierbij het meest genoemd:
- de beroepskracht-kindratio (BKR);
- de VOG en inschrijving in het PRK;
- de pedagogische praktijk.

Bij kindercentra wordt met name herstelaanbod ingezet bij tekortkomingen op het pedagogisch beleid (56 procent) en op het veiligheids- en gezondheidsbeleid (42 procent). Vorig jaar zagen we dit ook terug (in 2019 ging het om respectievelijk 55 en 47 procent). Bij tekortkomingen op voorschoolse educatie wordt minder vaak een herstelaanbod gedaan. In 2020 ging het om 33 procent, in 2019 was

10 VNG Naleving & GGD GHOR Nederland (2021). *Verder met Herstelaanbod: Evaluatie van de ervaringen van gemeenten en GGD'en met herstelaanbod*.

dit nog 41 procent. Net als vorig jaar, en volgens de evaluatie van VNG Naleving en GGD GHOR Nederland, zien we relatief weinig herstelaanbod bij eisen aan de VOG en het PRK (31 procent, in 2019 ging het nog om 38 procent).

Bij gastouderbureaus wordt het vaakst een herstelaanbod gedaan op voorwaarde van VOG en PRK (65 procent). Dit is een toename ten opzichte van 2019, toen werd bij 43 procent van deze tekortkomingen een herstelaanbod geboden. Ook in het geval van tekortkomingen in de administratie van het gastouderbureau wordt vaak een herstelaanbod gedaan (61 procent), hier zien we ook een stijging ten opzichte van 2019 (36 procent). Net als vorig jaar zien we relatief weinig herstelaanbod bij tekortkomingen op voorwaarden over de kwaliteitscriteria. In 2020 wordt bij 16 procent van deze tekortkomingen een herstelaanbod geboden, in 2019 ging het nog om 20 procent.

Bij voorzieningen voor gastouderopvang wordt zeer vaak (80 procent) een herstelaanbod geboden bij tekortkomingen op de speel- en slaapruimte en buitenspeelmogelijkheid). Dit zagen we vorig jaar ook, toen ging het om 78 procent. Daarnaast wordt vaak een herstelaanbod gedaan bij tekortkomingen op:

- de risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid (73 procent in 2020, 65 procent in 2019);
- de deskundigheid van de gastouder (68 procent in 2020, 65 procent in 2019);
- de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling (56 procent in 2020, 49 procent in 2019);
- de VOG en PRK (47 procent in 2020, 54 procent in 2019).

Bij tekortkomingen op de pedagogische praktijk wordt, net als vorig jaar, minder vaak een herstelaanbod geboden. In 2020 is dat het geval bij 28 procent van de tekortkomingen, in 2019 ging het nog om 32 procent. Dit zien we ook terug bij tekortkomingen op de groepssamenstelling (27 procent in 2020, 26 procent in 2019).

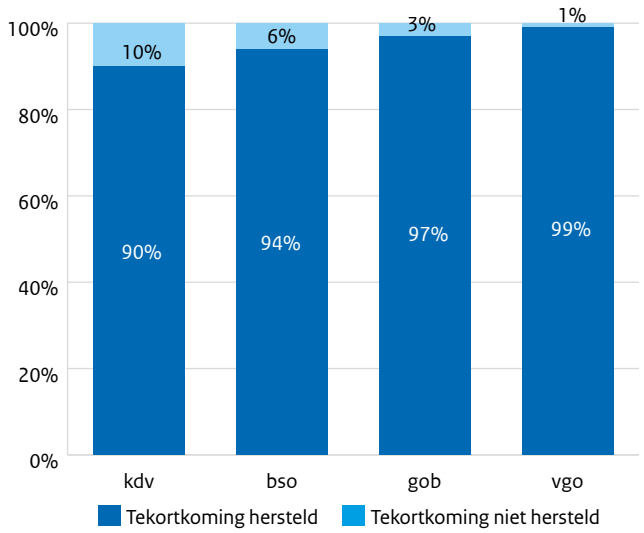
5.7.3 *Herstel na herstelaanbod*

De meeste tekortkomingen worden binnen het onderzoek hersteld na de inzet van een herstelaanbod (zie figuur 5.7b). Afhankelijk van het type opvang herstelt de houder van een kinderopvangvoorziening 90 tot 99 procent van de tekortkomingen. Op basis van de eerdergenoemde uitkomsten van de evaluatie van het herstelaanbod én de hoge herstelpercentages, lijkt het herstelaanbod een effectief instrument om tekortkomingen te herstellen nog voordat het inspectierapport wordt vastgesteld. Vergeleken met vorig jaar zien we een stijging in de herstelpercentages na herstelaanbod. In 2019 ging het om 91 procent van de tekortkomingen bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen en gastouderbureaus die werden hersteld, en 97 procent van de tekortkomingen bij voorzieningen voor gastouderopvang. Op het herstelpercentage bij kinderdagverblijven na zien we in 2020 dus een toename van het percentage herstelde tekortkomingen.

Of de tekortkoming na herstelaanbod is hersteld is nuttige informatie voor de GGD-toezichthouder. Deze informatie kan gebruikt worden bij het bepalen van het risicoprofiel van een voorziening. Een van de indicatoren in het risicomodel[11], nalevingsbereidheid, gaat in op het doel van handhaving en in hoeverre de houder van de kinderopvangvoorziening, eventueel na handhaving, voldoet aan de kwaliteitseisen. De mate waarin en de wijze waarop de houder van de kinderopvangvoorziening gebruikmaakt van het herstelaanbod bij tekortkomingen geeft informatie over de nalevingsbereidheid van de houder, wat gebruikt kan worden om een betere inschatting van het risico te maken.

11 GGD GHOR Nederland (2014). Factsheet Risicoprofiel toezicht kinderopvang.

Figuur 5.7b *Percentage herstel van tekortkomingen na inzet herstelaanbod bij jaarlijkse onderzoeken (waarbij de uitkomst geregistreerd is), 2020*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

In sommige gevallen ontbreekt de registratie van de uitkomst en is er dus geen zicht op het eventuele herstel van de tekortkoming. Dit is het geval bij 2 tot 3 procent van de tekortkomingen waar herstelaanbod is ingezet. Dit is minder vaak dan in 2019 (2 tot 5 procent). Vanaf 2021 zal er in GIR Handhaven een melding te zien zijn wanneer de inspecteur het rapport wil afsluiten zonder de uitkomst van het herstelaanbod te registreren. De inspectie verwacht dat dit ertoe zal leiden dat de registratie van herstelaanbod nog completer wordt.

Als de tekortkoming na herstelaanbod is hersteld, wordt er meestal geen handhavingsadvies meer gegeven door de GGD-toezichthouder. Gemeenten en GGD kunnen hierover gezamenlijk andere afspraken maken. In 2020 hebben zestien gemeenten, waarvan de helft in één GGD-regio, een of meerdere handhavingsadviezen ontvangen voor voorzieningen waar na herstelaanbod alle tekortkomingen hersteld waren. Bij minder dan 10 procent van deze herstelde tekortkomingen wordt een handhavingsactie ingezet. Het gaat dan om een waarschuwing, een aanwijzing of een bestuurlijke boete.

5.8 Handhavingsadviezen

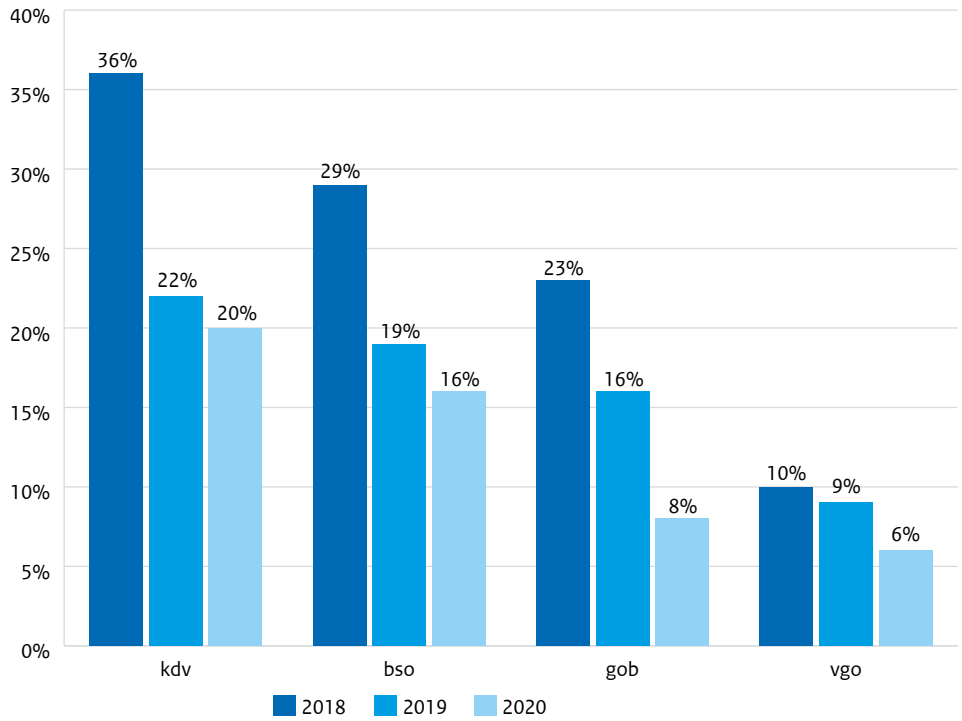
Elk inspectierapport dat een GGD-toezichthouder afrondt (uitgezonderd het rapport van een onderzoek voor registratie), bevat een advies aan de gemeente: wel of niet handhaven. Luidt het advies 'handhaven', dan heeft de toezichthouder een of meer tekortkomingen geconstateerd. Het geven van een handhavingsadvies hangt af van de ernst van de tekortkoming(en) en de context. Niet elk onderzoek met tekortkomingen resulteert in een handhavingsadvies.

5.8.1 Jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies

Bij de meeste onderzoeken wordt geen handhavingsadvies gegeven (zie figuur 5.8a). In 2020 zijn er een stuk minder onderzoeken met een handhavingsadvies dan in 2019. Zowel het relatieve aantal (percentage), als het absolute aantal (aantal onderzoeken) is afgenomen ten opzichte van 2019.

Een deel van deze afname is te verklaren doordat de toepassing en het resultaat van herstelaanbod nog verder is gestegen (zie ook paragraaf 5.7. Herstelaanbod). Daarnaast is het mogelijk dat er geen advies tot handhaven is gegeven bij rapporten met tekortkomingen die het gevolg waren van corona (zie ook paragraaf 1.5.2, 'Opstarten reguliere toezichts- en handhavingstaken').
Doordat lang niet alle voorzieningen zijn geïnspecteerd in 2020 én door de verschillende werkwijzen als gevolg van corona gedurende het jaar, is een geldige vergelijking over de jaren niet te maken.

Figuur 5.8a *Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, 2018-2020*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021



6

Handhaving

In dit hoofdstuk bespreken we de opvolging van rapporten met een handhavingsadvies in 2020. We beginnen met het aantal rapporten en tekortkomingen met handhavingsadvies. Vervolgens geven we inzicht in de inzet van beredeneerd niet-handhaven en de verschillende handhavingsacties door gemeenten.[1] We kijken naar de inzet van handhaving bij jaarlijkse en nadere onderzoeken, en naar eventuele escalatie door de gemeente. Tot slot gaan we in op het herstel van tekortkomingen na handhaving.

6.1 Samenvatting

- Er zijn in 2020 veel minder onderzoeken uitgevoerd door de coronamaatregelen. Het aantal rapporten met handhavingsadvies en tekortkomingen is daardoor nagenoeg gehalveerd ten opzichte van 2019.

- Gemeenten hebben voor 94 procent van de rapporten het handhavingsadvies van de gemeenten en GGD'en opgevolgd.

- Bij 16 procent van de tekortkomingen wordt beredeneerd niet-handhaven ingezet. Vóór de sluiting van de kinderopvang (fase 0) wordt er iets vaker voor beredeneerd niet-handhaven gekozen dan na de sluiting (fase 2 en de eerste maanden van fase 3).

- Beredeneerd niet-handhaven wordt voornamelijk ingezet op tekortkomingen op het instellen van de oudercommissie en voorschoolse educatie (ve).

- Net als voorgaande jaren zien we dat gemeenten vooral de handhavingsinstrumenten gericht op herstel inzetten. Met name de aanwijzing en de waarschuwing worden veel ingezet. De andere handhavingsinstrumenten worden een stuk minder vaak ingezet.

- In 2020 worden iets minder tekortkomingen opgevolgd door een nader onderzoek dan in 2019. Afhankelijk van het type opvang wordt bij 55 tot 71 procent van de tekortkomingen waarop handhaving is ingezet een nader onderzoek uitgevoerd, in 2019 ging dit om 66 tot 74 procent.

- Op tekortkomingen geconstateerd bij nader onderzoeken wordt over het algemeen zwaardere handhaving ingezet dan op tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken. Het gaat hierbij voornamelijk om een last onder dwangsom.

- Over het algemeen wordt handhaving door gemeenten opgeschaald of geëscaleerd bij recidive. Een waarschuwing wordt hierbij meestal opgevolgd door een aanwijzing of een last onder dwangsom. Vergeleken met 2019 wordt er na een aanwijzing vaker een tweede aanwijzing gegeven en minder vaak een last onder dwangsom opgelegd. Na een last onder dwangsom volgt een gemeente deze bij recidive vrijwel altijd op met een nieuwe last onder dwangsom.

- In 2020 zijn het exploitatieverbod en het intrekken van toestemming tot exploitatie weinig ingezet. Geen enkele voorziening heeft een tijdelijk exploitatieverbod gehad. Zes voorzieningen zijn uitgeschreven uit het Landelijk Register Kinderopvang (LRK).

- De meeste tekortkomingen herstellen na de inzet van handhaving door gemeenten binnen een jaar (91 tot 97 procent). Met name tekortkomingen op voorwaarden over de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling en de pedagogische praktijk herstellen vaak. Tekortkomingen op de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers en op het instellen van een oudercommissie worden relatief weinig hersteld.

1 De inspectie kijkt hierbij naar alle geregistreerde handhavingsacties. Dit zijn zowel voorgenomen acties als daadwerkelijk uitgevoerde acties samen.

6.2 Rapporten met tekortkomingen en handhavingsadvies

Als de GGD-toezichthouder een of meerdere tekortkomingen constateert tijdens het onderzoek bij een voorziening, kan de gemeente een rapport met handhavingsadvies ontvangen. Gemeenten hebben dan een beginselplicht tot handhaven.

Door de coronamaatregelen zijn in 2020 minder onderzoeken uitgevoerd door de GGD-toezichthouder (zie ook hoofdstuk 5, 'Toezicht'). Daarnaast konden GGD'en een advies niet-handhaven geven bij rapporten met tekortkomingen wanneer er sprake was van overmacht door corona. Hierdoor waren er in 2020 veel minder rapporten met een handhavingsadvies in vergelijking met 2019. In 2020 kregen gemeenten in totaal 2.454 rapporten met handhavingsadvies[2] van de GGD-toezichthouder. Hierbij ging het om 6.847 tekortkomingen. In 2019 ging het nog om 4.551 rapporten, met 13.814 tekortkomingen. Het aantal rapporten en tekortkomingen is dus ongeveer gehalveerd.

Een deel van de gemeenten heeft door de coronamaatregelen ook prioriteiten en keuzes gemaakt in handhavingswerkzaamheden. In bepaalde perioden van 2020 hebben gemeenten bijvoorbeeld houders van kinderopvangvoorzieningen langer de tijd gegeven om tekortkomingen te herstellen (zie paragraaf 3.3, 'Handhaving fase 3'). Ondanks de coronamaatregelen wordt 94 procent van de van de rapporten met handhavingsadvies opgepakt door de gemeenten. In 2019 was dit 96 procent. Bij een rapport met handhavingsadvies kan een gemeente besluiten om te handhaven of beredeneerd niet te handhaven. Gemeenten handhaven volgens het gemeentelijk handhavingsbeleid. Zij hebben daarbij beschikking over verschillende handhavingsinstrumenten: overleg en overreding, waarschuwing, aanwijzing, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, bestuurlijke boete, exploitatieverbod en het intrekken van toestemming tot exploitatie. Ook kan de gemeente besluiten een op herstel gerichte handhavingsactie te combineren met een boete. Tot slot kan een gemeente besluiten om beredeneerd niet-handhaven in te zetten (zie paragraaf 6.3, 'Beredeneerd niet-handhaven').

6.3 Beredeneerd niet-handhaven

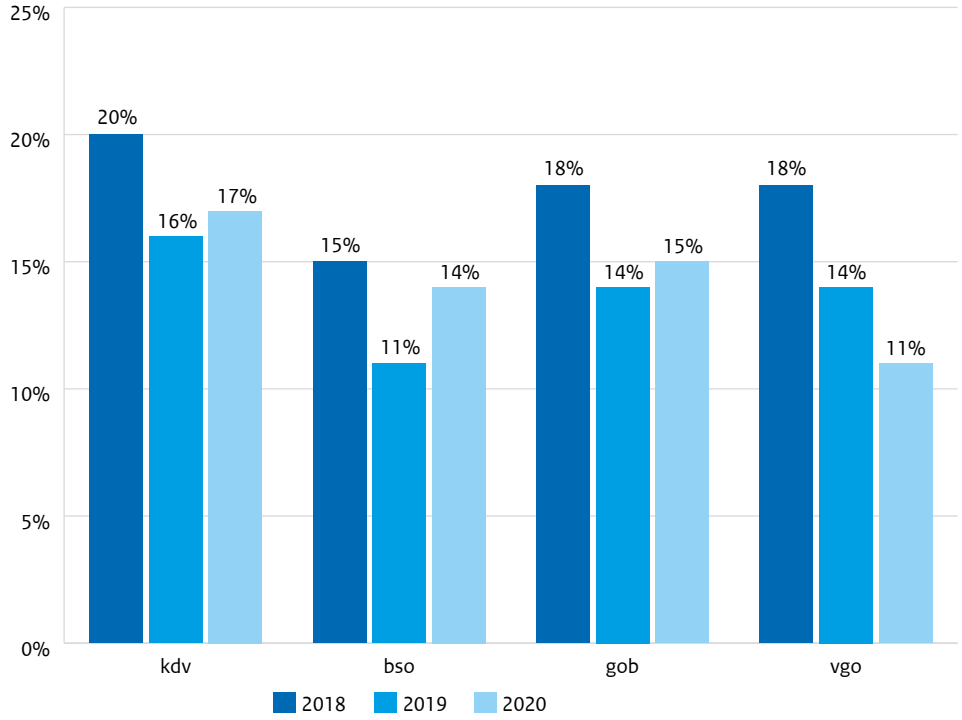
Als gemeenten een rapport met handhavingsadvies van de GGD-toezichthouder binnenkrijgen, kunnen er omstandigheden zijn waardoor incidenteel en onderbouwd niet wordt gehandhaafd. Dit noemen wij beredeneerd niet-handhaven. Een van deze omstandigheden is bijvoorbeeld overmacht. Dat tekortkomingen veroorzaakt werden door de coronamaatregelen is een voorbeeld van een omstandigheid waarbij gemeenten zich konden beroepen op overmacht om beredeneerd geen handhaving in te zetten. Slechts enkele ondervraagde gemeenten geven echter aan meer beredeneerd niet-handhaven te hebben ingezet in 2020, met name in fase 3.

In 2020 wordt bij 16 procent van de tekortkomingen met een advies tot handhaven beredeneerd niet-handhaven ingezet. Dit is vergelijkbaar met eerdere jaren, we zien dus geen stijging in verband met de coronamaatregelen (zie figuur 6.3a). Dit geldt niet voor alle typen tekortkomingen (zie paragraaf 6.3.1, 'Beredeneerd niet-handhaven naar type tekortkoming'). Redenen die genoemd worden voor het inzetten van beredeneerd niet-handhaven zijn dat de tekortkomingen zijn hersteld voordat het handhavingstraject wordt ingezet. Ook de zienswijze of een gesprek met de houder van de kinderopvangvoorziening kan ertoe leiden dat er beredeneerd niet-handhaven wordt ingezet. Daarnaast geven gemeenten aan dat ze wel een waarschuwing hebben gegeven, waarin aan de houder van de kinderopvangvoorziening wordt uitgelegd dat er deze keer geen handhaving wordt ingezet. Informele acties zoals overleg en overreding en waarschuwing worden in deze gemeenten niet als

2 Rapporten met handhavingsadvies maar zonder tekortkomingen, bijvoorbeeld als gevolg van afspraken over handhavingsadviezen na herstelaanbod, zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

formele handhaving gezien. Wij rekenen het geven van een waarschuwing wel tot het inzetten van een handhavingsactie en dit kan ook als zodanig in de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) geregistreerd worden. Ten slotte wordt er door gemeenten aangegeven dat de verzachtende omstandigheden door corona ertoe leidden dat zij beredeneerd niet-handhaven op tekortkomingen hebben ingezet. Het gaat in die gevallen bijvoorbeeld om het niet in bezit zijn van een geldig EHBO-certificaat, vanwege de opschorting van EHBO-cursussen door corona.

Figuur 6.3a *Percentage beredeneerd niet-handhaven op tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, bij kinderopvangvoorzieningen en gastouderbureaus, 2018-2020*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

De inzet van beredeneerd niet-handhaven verschilt gedurende het jaar. Bij tekortkomingen die zijn geconstateerd vóór de eerste sluiting van de kinderopvang (fase 0, zie ook hoofdstuk 1) wordt bij 16 procent beredeneerd niet-handhaven ingezet. Op alle tekortkomingen geconstateerd in fase 2, toen het toezicht na de sluiting weer op gang kwam, wordt handhaving ingezet. Dit zijn allemaal tekortkomingen geconstateerd bij locaties met een rood of oranje risicoprofiel. Tijdens de eerste maanden van fase 3[3] is bij 13 procent van de tekortkomingen beredeneerd niet-handhaven ingezet.

6.3.1 Beredeneerd niet-handhaven naar type tekortkoming

Niet op alle typen tekortkomingen wordt even vaak besloten om beredeneerd niet-handhaven in te zetten. Net als in eerdere jaren zien we dat er relatief vaak beredeneerd niet-handhaven wordt ingezet op voorwaarden binnen het domein ouderrecht. Dat is, net als in eerdere jaren, voornamelijk op tekortkomingen op het instellen van een oudercommissie. Bij grotere voorzieningen met vijftig of meer kinderen betekenen tekortkomingen op deze voorwaarde dat er geen oudercommissie is ingesteld. Bij kleinere voorzieningen met minder dan vijftig kinderen betekent een tekortkoming op deze voorwaarde dat zij zich niet aantoonbaar hebben ingespannen om een oudercommissie in te stellen. Wanneer de houder van een voorziening met minder dan vijftig kinderen er niet in slaagt een oudercommissie in te stellen, moet de houder van de kinderopvangvoorziening de ouders op een andere aantoonbare wijze betrekken. Deze voorwaarden aan de oudercommissie blijven voor zowel de grotere als de kleinere voorzieningen een moeilijke opgave. Gemeenten zetten in dit geval relatief vaak beredeneerd niet-handhaven in.
De inspectie heeft onderzocht waarom bij deze tekortkomingen vaak voor beredeneerd niet-handhaven wordt gekozen. De meeste gemeenten geven aan dat meerdere aspecten hebben bijgedragen aan de beslissing om niet te handhaven, zoals dat de houder van de kinderopvangvoorziening zich had ingespannen om een oudercommissie in te stellen, dat er verzachtende omstandigheden waren of dat zij meenden dat de tekortkoming niet verwijtbaar was. Zie voor meer informatie over dit onderzoek paragraaf 8.6.1, 'Beredeneerd niet-handhaven oudercommissies'.

Ook zien we bij kinderdagverblijven in 2020 relatief veel beredeneerd niet-handhaven op voorwaarden aan de voorschoolse educatie. In hoofdstuk 7, 'Voorschoolse educatie', gaan we daar dieper op in.

6.4 Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken

Wanneer de gemeente tot handhaving overgaat, heeft zij daarvoor verschillende instrumenten tot haar beschikking. Deze kunnen gericht zijn op herstel van tekortkomingen, zoals het geven van een waarschuwing, aanwijzing of last onder dwangsom. Daarnaast kan een handhavingsactie gericht zijn op bestraffen, zoals het geven van een bestuurlijke boete (zie Bijlage II).

Net als in voorgaande jaren zien we dat gemeenten vooral de handhavingsinstrumenten gericht op herstel inzetten (zie tabel 6.4a). Met name de aanwijzing wordt veel ingezet (51 tot 69 procent). Daarnaast geven gemeenten regelmatig waarschuwingen (25 tot 33 procent). De andere handhavingsinstrumenten worden een stuk minder vaak ingezet (0 tot 17 procent). Last onder bestuursdwang wordt, net als in 2019, helemaal niet ingezet.

Vergeleken met eerdere jaren wordt er in 2020 relatief vaak een last onder dwangsom opgelegd bij kindercentra. Bij kinderdagverblijven was in 2019 6 procent van de handhavingsacties een last onder dwangsom, in 2020 is dit verdubbeld tot 12 procent. Bij buiten-schoolse opvangvoorzieningen ging het in 2019 om 10 procent, en in 2020 om 17 procent van de handhavingsacties. Twee derde van alle ingezette last onder dwangsom gebeurt in slechts twee gemeenten.

3 Voor handhavingsacties in 2020 bekijken we de periode van 1 oktober 2019 tot 1 oktober 2020. Daarom is in dit hoofdstuk niet meegenomen hoe gemeenten hebben gehandhaafd op onderzoeken later in het jaar 2020.

In totaal maken 29 gemeenten in 2020 gebruik van een last onder dwangsom.

Tabel 6.4a *Inzet van handhavingsinstrumenten op tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, per type opvang, 2020*

	kdv *n = 2.704*	bso *n = 1.856*	vgo *n = 94*	gob *n = 345*
Overleg en overreding	3%	1%	3%	1%
Waarschuwing	25%	25%	33%	26%
Aanwijzing	57%	54%	51%	69%
Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%	0%
Last onder dwangsom	12%	17%	12%	1%
Bestuurlijke boete	2%	1%	1%	2%
Herstelsanctie + boete	1%	2%	0%	1%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Een mogelijke verklaring voor de procentuele toename van de last onder dwangsom is dat er in 2020 relatief meer onderzoeken uitgevoerd zijn bij voorzieningen met een zwaarder risicoprofiel, zeker in fase 3 (zie paragraaf 5.2, 'Uitvoering jaarlijkse onderzoeken'). Meer dan de helft (56 procent) van de tekortkomingen waarop een gemeente heeft gehandhaafd in de eerste maanden van fase 3 zijn geconstateerd bij kindercentra met een oranje of rood risicoprofiel, terwijl slechts 9 procent van de voorzieningen een oranje of rood risicoprofiel heeft. Ter vergelijking: in 2019 werd 28 procent van de tekortkomingen geconstateerd bij voorzieningen met een oranje of rood risicoprofiel in dezelfde periode (toen had 7 procent van de voorzieningen een oranje of rood risicoprofiel). Bij voorzieningen met een oranje of rood risicoprofiel is er vaker sprake van recidive dan bij voorzieningen met een groen of geel risicoprofiel. Voor recidive wordt vaker een last onder dwangsom gegeven. Daarnaast zijn er in totaal minder aanwijzingen gegeven, die vaker worden gegeven bij locaties met groene en gele risicoprofielen. Sommige gemeenten geven bovendien aan in 2020 geprioriteerd te hebben in de handhaving. Het gaat dan met name om rapporten met ernstige en/of veel tekortkomingen (zie paragraaf 3.3, 'Handhaving fase 3'). Bij ernstige tekortkomingen of wanneer er sprake is van recidive worden er vaker zwaardere handhavingsacties ingezet (zie paragraaf 6.5.1, 'Escalerend handhaven').

Bij gastouderbureaus is een vergelijking over de jaren lastig te maken, doordat er in 2020 slechts bij 94 tekortkomingen gehandhaafd is, terwijl dit er vorig jaar nog 344 waren. Opvallend is dat bijna alle tekortkomingen bij gastouderbureaus waarop gehandhaafd is (93 procent), zijn geconstateerd voordat de kinderopvang werd gesloten. De meeste tekortkomingen bij gastouderbureaus zijn dan ook geconstateerd op twee voorwaarden waarop in 2020 vaak besloten is vanwege de coronamaatregelen geen handhavingsadvies op te leggen (zie ook paragraaf 5.5, 'Toezicht op gastouderbureaus'). Als de GGD-toezichthouder geen handhavingsadvies geeft, kiest een gemeente er vrijwel nooit voor om toch handhaving in te zetten. In 2020 is relatief vaker een aanwijzing (51 procent, ten opzichte van 42 procent in 2019) of een waarschuwing (33 procent in 2020, 24 procent in 2019) ingezet, en juist minder vaak een last onder dwangsom (12 procent in 2020, 21 procent in 2019) of een bestuurlijke boete (1 procent in 2020, 10 procent in 2019).

Ook bij voorzieningen voor gastouderopvang zien we een daling van de inzet van de last onder dwangsom (1 procent in 2020, 6 procent in 2019). Verder is de handhaving bij voorzieningen voor gastouder-opvang vergelijkbaar met eerdere jaren. Vooral de aanwijzing (69 procent) en de waarschuwing (26 procent) worden veel ingezet.

6.5 Handhaving bij nadere onderzoeken

Nadat de gemeente een handhavingsactie heeft ingezet om tekortkomingen te laten herstellen, kan zij de GGD-toezichthouder de opdracht geven om een nader onderzoek uit te voeren. In het nader onderzoek worden de voorwaarden nogmaals beoordeeld, om te bepalen of de tekortkoming is verholpen. Soms voert de GGD-toezichthouder geen nader onderzoek uit, maar wordt de voorwaarde bij een volgend jaarlijks onderzoek nog eens beoordeeld.

In 2020 worden iets minder tekortkomingen opgevolgd door een nader onderzoek dan in 2019. Afhankelijk van het type opvang wordt bij 55 tot 71 procent van de tekortkomingen waarop handhaving is ingezet een nader onderzoek uitgevoerd, in 2019 ging dit om 66 tot 74 procent. Mogelijk is er in 2020 vaker gekozen om een tekortkoming na handhaving op te volgen in het volgende jaarlijks onderzoek in plaats van bij een nader onderzoek, vanwege de druk op de capaciteit van de GGD. Daarnaast hebben houders van kinderopvangvoorzieningen in sommige gemeenten langer de tijd gekregen om de tekortkomingen te herstellen (zie paragraaf 3.3.1, 'Prioritering handhaving fase 3') en werd de kinderopvang eind 2020 opnieuw gesloten, waardoor het nader onderzoek mogelijk nog niet heeft plaatsgevonden in 2020.

Bij ruim een kwart van de handhavingsacties die niet werden opgevolgd met een nader onderzoek werd informele handhaving – overleg en overreding of een waarschuwing – ingezet. Vaak gaat het echter om een aanwijzing: 60 procent van de niet-opgevolgde handhavingsacties was een aanwijzing.

Er zijn een stuk minder nader onderzoeken uitgevoerd in 2020: ongeveer de helft van het aantal in 2019. Daardoor is ook het aantal tekortkomingen bij nader onderzoeken gehalveerd vergeleken met 2019. Grotendeels is dat te verklaren doordat ook niet alle jaarlijkse onderzoeken zijn uitgevoerd op basis waarvan een nader onderzoek zou plaatsvinden. Daarnaast is het mogelijk dat de hersteltermijn voor tekortkomingen verlengd is door de coronamaatregelen, waardoor nadere onderzoeken pas later worden uitgevoerd en mogelijk nog niet waren afgerond.

Bij tekortkomingen die naar voren komen in nadere onderzoeken, wordt over het algemeen zwaardere handhaving ingezet dan bij jaarlijkse onderzoeken (zie tabel 6.5a). Vooral de last onder dwangsom wordt veel ingezet, met name bij kinderdagverblijven (55 procent), buitenschoolse opvangvoorzieningen (67 procent) en gastouderbureaus (62 procent). Bij voorzieningen voor gastouderopvang blijven de waarschuwing (44 procent) en de aanwijzing (38 procent) de meest ingezette handhavingsacties.

Tabel 6.5a *Percentage inzet van handhavingsinstrumenten op tekortkomingen bij nadere onderzoeken met handhavingsadvies, 2020*

	kdv *n = 361*	bso *n = 239*	vgo *n = 13*	gob *n = 16*
Overleg en overreding	3%	3%	0%	0%
Waarschuwing	7%	5%	0%	44%
Aanwijzing	31%	22%	38%	38%
Last onder bestuursdwang	<1%	0%	0%	0%
Last onder dwangsom	55%	67%	62%	6%
Bestuurlijke boete	3%	3%	0%	12%
Herstelsanctie + boete	1%	1%	0%	0%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

6.5.1 Escalerend handhaven

Wanneer een tekortkoming na handhaving bij een volgend onderzoek opnieuw geconstateerd wordt, spreken we van recidive. Over het algemeen wordt handhaving door gemeenten opgeschaald of geëscaleerd bij recidive (zie tabel 6.5b). Net als in 2019 wordt een waarschuwing meestal opgevolgd door een aanwijzing (34 procent) of een last onder dwangsom (44 procent).

Tabel 6.5b *Escalatie bij nadere onderzoeken na handhaving bij jaarlijkse onderzoeken (JO), 2020*

	Opgevolgd door:		
	Waarschuwing	Aanwijzing	Last onder dwangsom
Waarschuwing bij JO *(n = 140)*	20%	34%	44%
Aanwijzing bij JO *(n = 350)*	5%	45%	43%
Last onder dwangsom bij JO *(n = 67)*	6%	5%	88%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Vergeleken met 2019 wordt er na een aanwijzing vaker een tweede aanwijzing gegeven (45 procent, tegenover 35 procent in 2019) en minder vaak een last onder dwangsom opgelegd (43 procent, tegenover 51 procent in 2019). Dit heeft mogelijk te maken met de maatregelen rondom het coronavirus, waarbij gemeenten houders van kinderopvangvoorzieningen enige coulance hebben gegeven in het herstellen van tekortkomingen. Na een last onder dwangsom volgt een gemeente deze bij recidive vrijwel altijd op met een nieuwe last onder dwangsom (88 procent).

6.6 Exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie

Er zijn situaties die erom vragen het opvangen van kinderen tijdelijk stop te zetten. De gemeente legt in zulke situaties een exploitatieverbod op. Daarnaast kan de gemeente besluiten om de toestemming tot exploitatie in te trekken. Dit heeft een uitschrijving uit het LRK tot gevolg.

Gemeenten gaan niet vaak over tot het stopzetten van de voorziening. In 2020 is er slechts eenmaal een voornemen tot exploitatieverbod geregistreerd, en bij vijf voorzieningen een voornemen tot intrekken van de toestemming tot exploitatie (zie tabel 6.6a). Alle voorzieningen waarbij een voornemen tot exploitatieverbod of intrekken van de toestemming tot exploitatie geregistreerd was, zijn uitgeschreven in 2020.

Tabel 6.6a *Inzet exploitatieverbod en intrekken toestemming tot exploitatie, 2020*

	kdv	bso	vgo	gob
Voorgenomen exploitatieverbod	1	0	0	0
Voornemen intrekken toestemming tot exploitatie	1	2	0	2
Tijdelijk exploitatieverbod	0	0	0	0
Uitgeschreven voorzieningen	2	2	0	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

In 2020 zijn het exploitatieverbod en het intrekken van toestemming tot exploitatie dus weinig ingezet vergeleken met eerdere jaren. Mogelijk hebben de maatregelen die genomen zijn vanwege de coronacrisis tot gevolg dat het uitvoeren van deze zwaardere handhavingsacties niet nodig was.

6.7 Herstel van tekortkomingen na handhaving

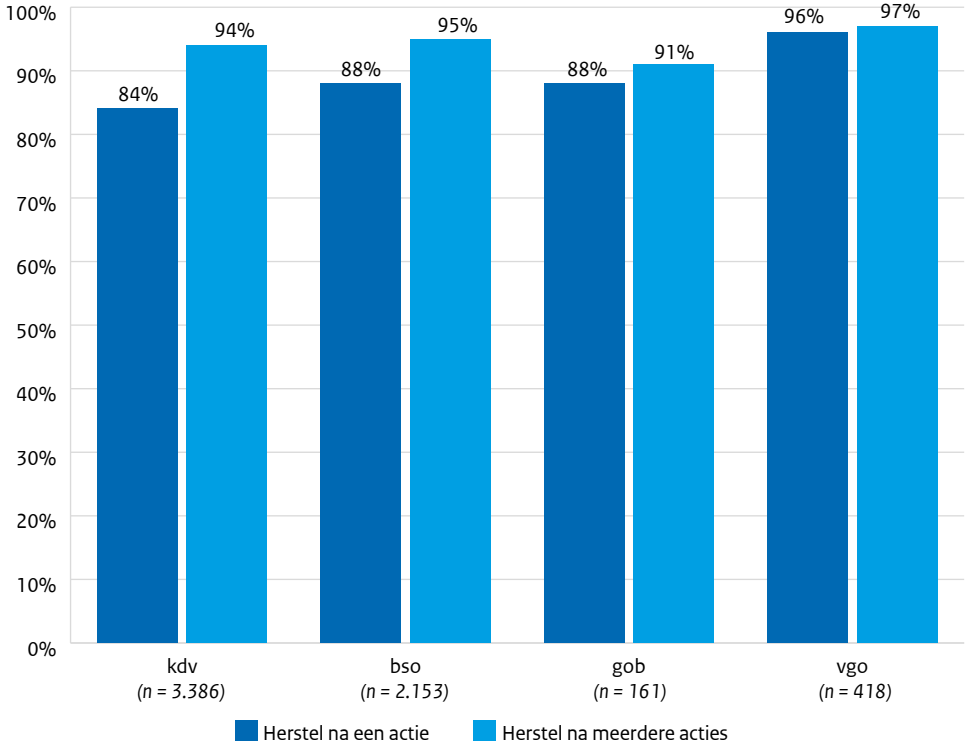
De meeste tekortkomingen worden na de inzet van handhaving door gemeenten binnen een jaar hersteld (zie figuur 6.7a). Soms is het nodig om meer dan één handhavingsactie in te zetten om tot herstel van de tekortkoming te komen. Na een eerste handhavingsactie herstelt 84 tot 96 procent van de tekortkomingen, na meerdere handhavingsacties loopt dit op tot 91 tot 97 procent van de tekortkomingen. Tekortkomingen die niet herstellen, worden mogelijk na een langer handhavingstraject alsnog opgelost.

De herstelpercentages bij kinderdagverblijven en buitenschoolse opvangvoorzieningen zijn vergelijkbaar met 2019. Bij gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang is het herstel toegenomen, zowel na een eerste handhavingsactie (74 tot 89 procent in 2019, 88 tot 96 procent in 2020) als na meerdere handhavingsacties (89 tot 92 procent in 2019, 91 tot 97 procent in 2020).

Net als in 2019 zien we de hoogste herstelpercentages bij tekortkomingen op de meldcode Huiselijk geweld en kindermishandeling (98 tot 100 procent) en de pedagogische praktijk (67 tot 100 procent). Deze voorwaarden worden door houders van kinderopvangvoorzieningen vrijwel altijd hersteld na handhaving van gemeenten. Tekortkomingen op de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers lijken lastiger te herstellen: het herstelpercentage is hier slechts 54 procent. Ook tekortkomingen op het instellen van een oudercommissie worden relatief weinig hersteld (69 procent).

Niet bij alle tekortkomingen waarop gehandhaafd is, is er inzicht in het herstel. Bij 15 tot 30 procent van deze tekortkomingen heeft geen herbeoordeling plaatsgevonden. Een deel hiervan is te verklaren doordat de voorziening later in 2020 is uitgeschreven en er geen nieuw onderzoek meer heeft plaatsgevonden. Maar ook bij nog ingeschreven voorzieningen wordt niet altijd beoordeeld of de tekortkomingen hersteld zijn. In 2019 was dit het geval bij 6 procent van de tekortkomingen, in 2020 is dit verdubbeld tot 13 procent. Deze stijging is mogelijk te verklaren door de coronamaatregelen en de prioriteiten die gemeenten en GGD'en moesten stellen bij de uitvoering van het toezicht.

Figuur 6.7a *Herstelpercentage van tekortkomingen bij een jaarlijks onderzoek in 2019 na een of meerdere handhavingsacties van gemeenten, 2019-2020*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021



7 Voorschoolse educatie

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van het aantal kinderdagverblijven dat voorschoolse educatie (ve) biedt. Ook komt het toezicht op ve-voorzieningen aan bod. Ve-voorzieningen moeten voldoen aan zowel voorwaarden uit de Wet kinderopvang (Wko) als voorwaarden uit het Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie (Besluit ve). Verder kijken we naar de inzet van herstelaanbod door de GGD en tot slot geven we een beeld van de handhaving op ve-tekortkomingen.

7.1 Samenvatting

- De afgelopen jaren stijgt het percentage kinderdagverblijven dat ve aanbiedt licht. In 2020 biedt ruim de helft (52 procent) van alle kinderdagverblijven ve aan.

- Een deel van de ve-voorzieningen is in 2020 niet onderzocht vanwege de coronamaatregelen en de sluiting van de kinderopvang. Ruim de helft (54 procent) van de ve-voorzieningen heeft een jaarlijks onderzoek gekregen. De ve-voorwaarden worden bij een groot deel van deze jaarlijkse onderzoeken beoordeeld (83 tot 91 procent).

- Bij 41 procent van de jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen worden een of meer tekortkomingen geconstateerd. Bij het merendeel gaat het (ook) om ve-tekortkomingen. De meest voorkomende ve-tekortkoming betreft een nieuwe voorwaarde die vanaf augustus 2020 in werking is getreden: de realisatie van de ve-urenuitbreiding in het pedagogisch beleidsplan. Ruim een kwart (27 procent) van deze beoordelingen leidt tot een tekortkoming. Andere veelvoorkomende ve-tekortkomingen gaan over scholing ve en een 3F-niveau op mondelinge taalvaardigheid en lezen.

- Bij 33 procent van de ve-tekortkomingen wordt een herstelaanbod ingezet. Herstelaanbod wordt in meer of mindere mate bij alle type ve-voorwaarden ingezet, maar vooral bij voorwaarden over het beleidsplan en het opleidingsplan. Het herstel na de inzet van herstelaanbod is erg hoog: 98 procent van de tekortkomingen waarvoor herstelaanbod is aangeboden, herstelt.

- Door de sluiting van de kinderopvang en de coronamaatregelen daalt het aantal rapporten met een handhavingsadvies bij ve-voorzieningen in 2020. Het percentage handhavingsadviezen bij ve-voorzieningen blijft met 21 procent in 2020 gelijk aan 2019.

- Bij iets minder dan een kwart (22 procent) van de ve-tekortkomingen wordt beredeneerd niet-handhaven ingezet. Beredeneerd niet-handhaven wordt het vaakst ingezet op de voorwaarde over het aantal uren ve dat wordt geboden.

- Gemeenten zetten vooral de handhavingsacties aanwijzingen en waarschuwingen in voor het herstel van ve-tekortkomingen. Bij nadere onderzoeken worden vaak zwaardere handhavingsacties ingezet, zoals een last onder dwangsom.

- Ve-tekortkomingen hebben een hoog herstelpercentage. Na een of meerdere handhavingsacties loopt dit percentage op naar 92 procent.

7.2 Aanbod voorschoolse educatie

Meer dan de helft (52 procent) van de kinderdagverblijven biedt ve. In 2020 boden 4.732 kinderdagverblijven ve aan. In 2019 waren dit nog 4.652 voorzieningen (51 procent), en in 2018 ging het om 4.565 voorzieningen (51 procent). Ieder jaar zien we dus een lichte stijging van het aantal kinderdagverblijven dat ve biedt.

In 2020 ontvingen echter niet alle kinderen met een ve-indicatie het hele jaar ve. Vanwege de coronamaatregelen werd de kinderopvang in 2020 tweemaal een periode gesloten (zie hoofdstuk 1, ‘Het jaar 2020: Kinderopvang ten tijde van corona’). In die periodes werd er wel

kinderopvang geboden aan kinderen in een kwetsbare positie, maar niet alle kinderen met een ve-indicatie waren per definitie kinderen in een kwetsbare positie. Zowel de definitie voor een ve-indicatie als de definitie voor kwetsbaarheid kunnen per gemeente verschillen.
De meeste kinderen met een ve-indicatie kregen in 2020 dus minder uren ve aangeboden dan de (maximaal) geïndiceerde uren.

7.3 Toezicht op voorschoolse educatie

Zoals uitgebreid beschreven in het 'Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019'[1] wordt er door twee toezichthouders toezicht gehouden op de voorzieningen die ve bieden:

1. de GGD, die in opdracht van de gemeenten toezicht houdt op de voorwaarden van de Wko en het Besluit ve;
2. de inspectie, die signaalgestuurd toezicht houdt op de proceskwaliteit en kwaliteitszorg, op basis van het waarderingskader voorschoolse educatie.[2]

Door de corona-uitbraak in 2020 zijn gemeenten een deel van het jaar intensief bezig geweest met de coördinatie van de noodopvang voor kinderen van ouders met cruciale beroepen en kinderen in een kwetsbare positie. Er is onderzocht of deze prioriteitsverschuiving bij gemeenten invloed heeft gehad op (de uitvoering van) het gemeentelijke vve-beleid (zie ook paragraaf 8.6.2, 'Invloed van corona op het gemeentelijk vve-beleid'). Bij gemeenten is er, naast de reguliere jaarlijkse vragenlijst over het vve-beleid, een extra uitvraag gedaan op de volgende onderwerpen:

- beleidsontwikkeling;
- beleidsuitvoering;
- indicering en bereik;
- urenuitbreiding ve.

Op alle onderdelen binnen de beleidsontwikkeling geven gemeenten aan dat corona in meer of mindere mate (12 tot 48 procent) invloed heeft gehad. De impact van corona bij de uitvoering van het beleid is nog iets groter dan bij de beleidsontwikkeling. Verder geeft bijna een kwart (24 procent) van de gemeenten aan dat er in 2020 minder doelgroepkinderen zijn geïndiceerd voor ve en ruim een derde (38 procent) geeft aan dat minder doelgroepkinderen hebben deelgenomen aan ve. Tot slot heeft het merendeel (84 procent) van de gemeenten voldaan aan de nieuwe wet- en regelgeving over de ve-urenuitbreiding, waarbij halverwege 2020 het aantal ve-uren werd verhoogd naar 960 uur per kind.

Meer over het toezicht op ve door de inspectie wordt gerapporteerd in de 'Staat van het Onderwijs'.[3] We gaan in dit hoofdstuk verder in op het toezicht op ve-voorzieningen door de GGD.

7.3.1 Jaarlijkse onderzoeken bij ve-voorzieningen

De GGD-toezichthouder beoordeelt jaarlijks of ve-voorzieningen voldoen aan de voorwaarden van de Wko (ko-voorwaarden), en de voorwaarden van het Besluit ve (ve-voorwaarden).
|De ve-voorwaarden zijn bij ve-voorzieningen onderdeel van de minimale inspectieactiviteit.

In 2020 zijn niet alle kinderdagverblijven onderzocht door de GGD-toezichthouder (zie ook paragraaf 5.2, 'Uitvoering jaarlijkse onderzoeken'). In 2020 onderzocht de GGD-toezichthouder 2.580 ve-voorzieningen. Dit zijn kinderdagverblijven die op het moment van de inspectie geregistreerd stonden als ve-voorziening en waarbij een of meer ve-voorwaarden zijn beoordeeld. Eind 2020 stonden 4.732 kinderdagverblijven geregistreerd als ve-voorziening. Ruim de helft (54 procent) van deze voorzieningen kreeg in 2020 dus een jaarlijks onderzoek (of een onderzoek na registratie) waarbij een of meer ve-voorwaarden beoordeeld zijn. Als we kijken naar alle kinderdag-

1 IvhO (2020b). *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019*.
2 IvhO (2020c). *Onderzoekskader 2017 voorschoolse educatie en het primair onderwijs – versie 2020*.
3 IvhO (2021a). Staat van het Onderwijs 2021.

verblijven, is daarvan 64 procent beoordeeld. Er lijkt dus weinig geprioriteerd te zijn op ve-voorzieningen. Het prioriteren op ve-voorzieningen was ook geen onderdeel van het advies in de denklijn.[4]

Dit zien we ook terug in de vragenlijsten aan gemeenten: slechts 17 procent van de ondervraagde gemeenten geeft aan extra prioriteit te hebben gegeven aan ve. Ter vergelijking: maar liefst 88 procent geeft aan prioriteit te hebben gegeven op basis van het risicoprofiel en/of de voorgeschiedenis van de voorziening. Ve-voorzieningen hebben, vergeleken met kinderdagverblijven die geen ve bieden, relatief vaak een groen risicoprofiel. Bij ve-voorzieningen gaat het om 62 procent, bij kinderdagverblijven die geen ve bieden om 54 procent. Er zijn minder ve-voorzieningen met een oranje (4 versus 8 procent) of rood (2 versus 5 procent) risicoprofiel. Het minder vaak beoordelen van ve-voorzieningen is dus een logisch gevolg van het prioriteren op risicoprofiel en/of voorgeschiedenis van de voorziening.

Bij de meeste (59 procent) ve-voorzieningen die in 2020 geïnspecteerd zijn, worden geen tekortkomingen geconstateerd (zie tabel 7.3a). Omdat niet alle ve-voorzieningen geïnspecteerd zijn in 2020, is het niet goed mogelijk om te vergelijken met 2018 en 2019. Het is waarschijnlijk dat ook deze onderzoeken risicogericht uitgevoerd zijn (zie ook paragraaf 5.3, 'Resultaten jaarlijkse onderzoeken').

Bij 41 procent van de uitgevoerde onderzoeken worden een of meer tekortkomingen geconstateerd. Meestal (17 procent) gaat het dan om tekortkomingen op ve-voorwaarden, en iets minder vaak om tekortkomingen op ko-voorwaarden (12 procent). Bij nog eens 12 procent van de onderzoeken worden tekortkomingen geconstateerd op zowel ve- als ko-voorwaarden.

4 GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & IvhO (2020). *Denklijn toezicht en handhaving tijdens corona - fase 3.*

Tabel 7.3a *Percentage jaarlijkse onderzoeken met tekortkomingen bij ve-voorzieningen, 2018-2020*

	2018 *n = 4.209*	2019 *n = 4.508*	2020 *n = 2.580*
Jaarlijkse onderzoeken zonder tekortkoming(en)	59%	66%	59%
Jaarlijkse onderzoeken met tekortkoming(en)	41%	34%	41%
Alleen ve-tekortkoming(en)	12%	12%	17%
Ve- en ko-tekortkomingen	12%	10%	12%
Alleen ko-tekortkoming(en)	17%	12%	12%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

7.3.2 *Toezicht op Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie*

Het Besluit ve bestaat in 2020 uit zestien voorwaarden[5] (zie tabel 7.3b). Deze voorwaarden moeten bij elk jaarlijks onderzoek bij een ve-voorziening beoordeeld worden. In 2020 zijn de voorwaarden van het Besluit ve bij 83 tot 91 procent van de onderzoeken beoordeeld.[6] Dit is minder vaak dan in 2019 (86 tot 98 procent). Als er dus een jaarlijks onderzoek is uitgevoerd bij een ve-voorziening, worden de ve-voorwaarden iets minder vaak beoordeeld. Een uitzondering hierop is de voorwaarde dat beroepskrachten aantoonbaar ten minste niveau 3F beheersen op mondelinge taalvaardigheid en lezen (voorwaarde 2.3.14). Deze voorwaarde is in 2020 het vaakst van alle ve-voorwaarden beoordeeld: bij maar liefst 91 procent van alle onderzoeken. In 2019 werd deze voorwaarde met 86 procent juist het minst beoordeeld, aangezien deze pas vanaf augustus 2019 voor alle gemeenten gold.

5 Tot 1 augustus waren het 15 voorwaarden; de 16e voorwaarde 2.3.7 is op 1 augustus 2020 toegevoegd.
6 Voorwaarde 2.3.7 is hierbij buiten beschouwing gelaten, omdat deze pas per 1 augustus 2020 ingegaan is.

Tabel 7.3b *Beoordeling en tekortkomingen ve-voorwaarden, bij jaarlijkse onderzoeken (n = 2.788), 2020*

		% (b)	% (t)
	Pedagogisch beleidsplan bevat beschrijving van:		
2.3.1	*visie op ve en de wijze waarop deze visie is te herkennen in aanbod en activiteiten;*	88%	1%
2.3.2	*wijze waarop de ontwikkeling wordt gestimuleerd;*	87%	2%
2.3.3	*wijze waarop de ontwikkeling wordt gevolgd;*	84%	2%
2.3.4	*wijze waarop de ouders worden betrokken;*	87%	2%
2.3.5	*de inrichting van een passende ruimte voor ve;*	83%	2%
2.3.6	*inhoudelijke aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie;*	87%	2%
2.3.7[a]	*wijze waarop urenuitbreiding ve wordt gerealiseerd.*	48%	27%
2.3.8	Pedagogisch beleidsplan wordt uitgevoerd, jaarlijks geëvalueerd en (zo nodig) bijgesteld.	84%	3%
2.3.9[b]	Tot augustus: voldoende dagdelen (4 maal 2,5 uur) of uren (10 uur) per week ve. Vanaf augustus: voldoende totaalaantal uren (960 uur in anderhalf jaar) of uren per dag (6 uur) ve.	89%	8%
2.3.10	Een beroepskracht-kindratio van minimaal 1:8.	88%	4%
2.3.11	Groepsgrootte van maximaal 16 kinderen.	89%	<1%
2.3.12	Beroepskrachten beschikken over de juiste kwalificaties.	87%	1%
2.3.13	Beroepskrachten hebben keuzedeel/scholing ve gevolgd.	90%	7%
2.3.14	Beroepskrachten beheersen aantoonbaar ten minste niveau 3F op mondelinge taalvaardigheid en lezen.	91%	7%
2.3.15	Opleidingsplan ve wordt uitgevoerd, jaarlijks geëvalueerd en (zo nodig) bijgesteld.	84%	6%
2.3.16	Gebruik programma voor ve.	86%	1%

% (b) = percentage jaarlijkse onderzoeken waarbij deze voorwaarde is beoordeeld.
% (t) = percentage geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van alle beoordelingen van deze voorwaarde.
a = Deze voorwaarde geldt vanaf 1 augustus 2020.
b = Deze voorwaarde is per 1 augustus 2020 aangepast.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Per 1 augustus 2020 is het Wijzigingsbesluit urenuitbreiding voorschoolse educatie[7] ingegaan. Dit resulteerde in een nieuwe voorwaarde: het pedagogisch beleidsplan moet een beschrijving bevatten van de wijze waarop het aanbod zo is ingericht dat de urenuitbreiding voor het aantal ve-uren gerealiseerd kan worden (voorwaarde 2.3.7). Deze voorwaarde wordt zeer regelmatig overtreden: maar liefst 27 procent van de beoordelingen resulteert in een tekortkoming. Dit houdt in dat een aanzienlijk deel van de houders van kinderopvangvoorzieningen op het moment van de inspectie nog niet het pedagogisch beleidsplan had aangepast aan de urenuitbreiding.

Ook de voorwaarde aan het aantal dagdelen of uren per week dat ve moet worden geboden, is door het Wijzigingsbesluit aangepast (voorwaarde 2.3.9). Dit komt neer op een verhoging van het aantal ve-uren per week van tien naar gemiddeld zestien uur. Bij deze voorwaarde worden relatief vaak tekortkomingen geconstateerd: bij 8 procent van de beoordelingen. Tot augustus resulteerde echter slechts 1 procent van de beoordelingen in een tekortkoming. Vanaf augustus gaat het om maar liefst 15 procent tekortkomingen. Mogelijk zijn er na 1 augustus meer tekortkomingen geregistreerd omdat de implementatie van de eis voor houders van kinderopvang-voorzieningen lastiger uitvoerbaar was door corona en personeelstekort.

Ook bij de voorwaarden aan de opleiding van de beroepskrachten worden relatief veel tekortkomingen geconstateerd. Het gaat dan om het volgen van een keuzedeel/scholing ve (voorwaarde 2.3.13, 7 procent tekortkomingen) en dat beroepskrachten aantoonbaar ten minste niveau 3F op mondelinge taalvaardigheid en lezen beheersen (voorwaarde 2.3.14, 7 procent tekortkomingen). Bij de voorwaarde aan de juiste kwalificaties (voorwaarde 2.3.12) worden daarentegen vrijwel nooit tekortkomingen geconstateerd: slechts bij 1 procent van de beoordelingen.

Ten slotte zien we in 2020 minder tekortkomingen op een deel van de voorwaarden over wat er in het pedagogisch beleidsplan moet worden beschreven (voorwaarden 2.3.1 tot 2.3.6). In 2019 resulteerde 3 tot 4 procent van de beoordelingen in een tekortkoming. In 2020 is dit gedaald tot 1 tot 2 procent.

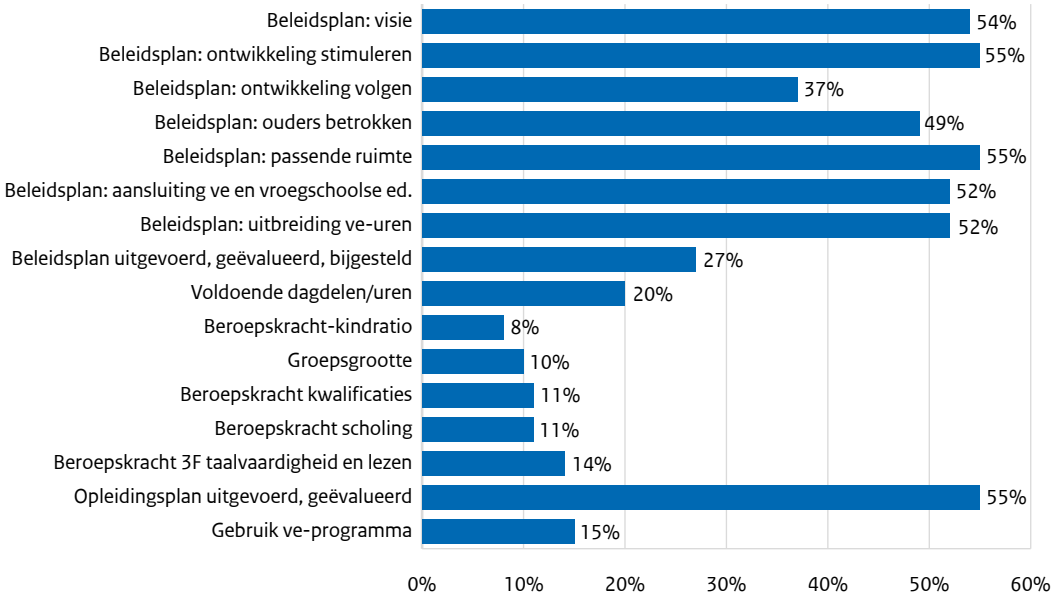
7.4 Herstelaanbod bij ve-voorzieningen

Ook bij tekortkomingen op de voorwaarden van het Besluit ve kan herstelaanbod ingezet worden (zie ook paragraaf 5.7, ‘Herstelaanbod’). Bij 33 procent van de tekortkomingen op ve-voorwaarden wordt een herstelaanbod ingezet. Dit is een stuk minder vaak dan bij de tekortkomingen bij kinderdagverblijven, waar bij 48 procent van de tekortkomingen een herstelaanbod wordt ingezet. Mogelijk hangt dit samen met het type geconstateerde tekortkomingen bij ve-voorzieningen of de herstelduur van bepaalde type tekortkomingen.

Net als in 2019 zien we dat herstelaanbod in meer of mindere mate bij alle ve-voorwaarden wordt ingezet (zie figuur 7.4a). Er wordt vooral herstelaanbod ingezet bij voorwaarden aan het beleidsplan (37 tot 55 procent) en het opleidingsplan (55 procent). Bij de andere voorwaarden wordt beduidend minder vaak een herstelaanbod gedaan (8 tot 27 procent).

7 Staatsblad 2019, 315. *Wijziging besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie*.

Figuur 7.4a *Percentage inzet herstelaanbod op ve-tekortkomingen, 2020*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

7.4.1 Herstel na herstelaanbod

Het herstel na de inzet van een herstelaanbod is erg hoog. Maar liefst 98 procent van de tekortkomingen waarvoor herstelaanbod is aangeboden – en waarvan het resultaat is geregistreerd – is hersteld. In 2019 ging het nog om 93 procent.

De meeste tekortkomingen op ve-voorwaarden herstellen dus met het herstelaanbod. Op twee voorwaarden is het herstel iets lager: de kwalificaties van beroepskrachten (67 procent) en de scholing van beroepskrachten (68 procent). Deze type tekortkomingen lenen zich mogelijk minder goed voor herstelaanbod, omdat het herstel ervan doorgaans meer tijd vraagt. De herstelpercentages bij de andere voorwaarden variëren van 74 tot 100 procent.

Het komt in 2020 vaker voor dat het resultaat van het herstelaanbod niet in de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) ingevuld wordt: bij maar liefst 13 procent van de ve-tekortkomingen waarop herstelaanbod is ingezet, is hierdoor niet bekend of de tekortkoming wel of niet hersteld is. Vorig jaar ging dit nog om slechts 3 procent. Mogelijk hebben capaciteitsproblemen bij de GGD ertoe geleid dat het herstel minder vaak geregistreerd is, al zien we geen toename hiervan bij de overige inzet van herstelaanbod (zie paragraaf 5.7.3, 'Herstel na herstelaanbod').

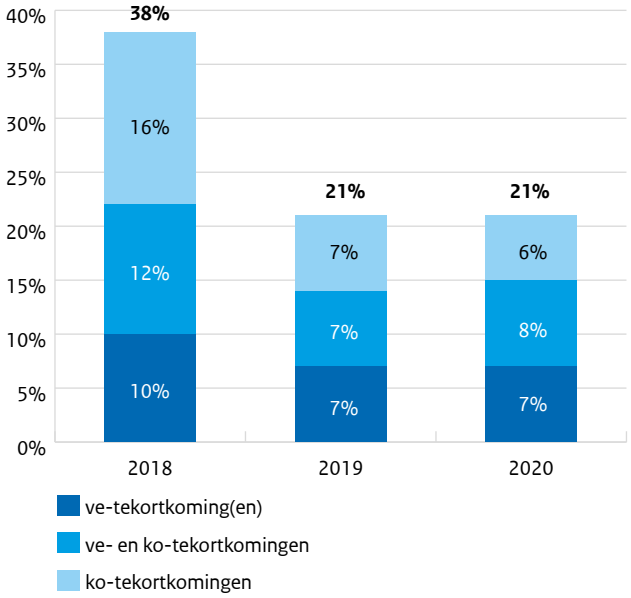
7.5 Handhavingsadviezen bij ve-voorzieningen

In 2020 zagen we bij ve-voorzieningen minder rapporten met een handhavingsadvies vergeleken met voorgaande jaren. Door de tijdelijke sluiting van de kinderopvang en de coronamaatregelen werden in 2020 minder onderzoeken uitgevoerd door de GGD-toezichthouder. In 2020 hebben gemeenten in totaal 591 rapporten met een handhavingsadvies ontvangen voor ve-voorzieningen. In 2019 ging dit nog over 978 rapporten met een handhavingsadvies.

Een handhavingsadvies bij een ve-voorziening kan gegeven worden als er een tekortkoming wordt geconstateerd bij kinderopvang-voorwaarden (ko) of ve-voorwaarden, of bij beide typen voorwaarden. In 2020 werd bij 8 procent van de jaarlijkse onderzoeken een handhavingsadvies gegeven naar aanleiding van zowel ko- als ve-tekortkomingen, 7 procent van de jaarlijkse onderzoeken kreeg een handhavingsadvies op basis van alleen ve-tekortkomingen en 6 procent op basis van alleen ko-tekort-komingen (zie figuur 7.5a).

Verder zien we dat het totale percentage handhavingsadviezen bij ve-voorzieningen met 21 procent in 2020 gelijk is gebleven aan 2019. In 2019 daalde het percentage handhavingsadviezen nog fors, nadat in 2018 het percentage handhavingsadviezen een stuk hoger lag door de invoering van de Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang (IKK) en wijzigingen in het Besluit ve. De daling is mogelijk toe te schrijven aan een combinatie van het beter voldoen aan de nieuwe en gewijzigde voorwaarden en de invoering van het herstelaanbod, waarbij vaak geen handhavingsadvies meer gegeven wordt als tekortkomingen op tijd hersteld worden.

Figuur 7.5a *Percentage jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies bij ve-voorzieningen, 2018-2020*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

7.6 Handhaving bij ve-voorzieningen

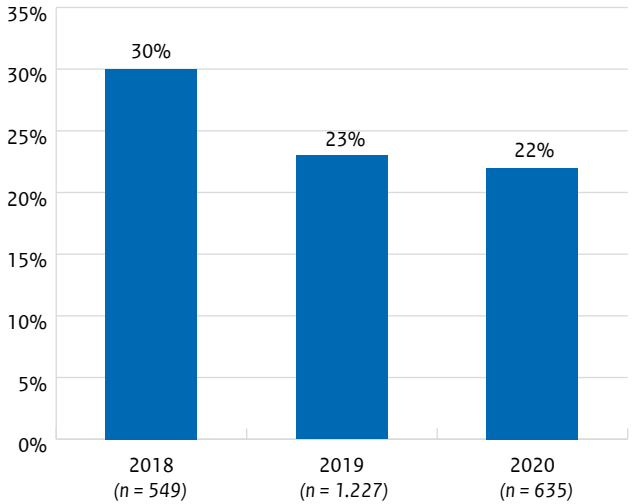
Als de gemeente een rapport met een handhavingsadvies ontvangt van de GGD, heeft zij een beginselplicht tot handhaven. Dat betekent dat de gemeente op basis van het inspectierapport een besluit neemt om te handhaven of beredeneerd niet te handhaven. Gemeenten kunnen verschillende handhavingsinstrumenten inzetten, zoals een waarschuwing of een aanwijzing, maar ook zwaardere instrumenten zoals een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Beredeneerd niet-handhaven betekent dat een gemeente bewust

besluit om niet over te gaan op handhaving, ondanks het handhavingsadvies van de GGD-toezichthouder.

7.6.1 Beredeneerd niet-handhaven

Bij 22 procent van de ve-tekortkomingen wordt beredeneerd niet-handhaven ingezet (zie figuur 7.6a). Dit is vergelijkbaar met het percentage beredeneerd niet-handhaven in 2019. Bij ve-tekortkomingen wordt vaker beredeneerd niet- handhaven ingezet dan bij ko-tekortkomingen (16 procent). Gemeenten maken met ve-voorzieningen afspraken over de subsidie, waarbij ook gelijk afspraken gemaakt kunnen worden over het herstel van ve-tekortkomingen. Mogelijk wordt een deel van de ve-tekortkomingen buiten de reguliere handhaving kinderopvang opgepakt via deze subsidieafspraken, waardoor gemeenten vaker beredeneerd niet-handhaven inzetten op ve-tekortkomingen.

Figuur 7.6a *Percentage inzet beredeneerd niet-handhaven op ve-tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, 2018-2020*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Op de voorwaarde aan het aantal uren ve dat wordt geboden (voorwaarde 2.3.9) wordt relatief het vaakst beredeneerd niet-handhaven ingezet. Bij 8 procent van de beoordelingen wordt een tekortkoming op deze voorwaarde geconstateerd (zie ook paragraaf 7.3.2, 'Toezicht op Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie'). Net als in voorgaande jaren wordt bij bijna twee derde (65 procent) van deze tekortkomingen geen handhaving ingezet in 2020. VNG Naleving en GGD GHOR Nederland heeft in 2020 met gemeenten afgesproken dat zij kunnen kiezen voor beredeneerd niet-handhaven als voorzieningen kunnen aantonen dat zij de urenuitbreiding niet hebben kunnen realiseren door de coronamaatregelen. Verder is het ook mogelijk dat gemeenten en voorzieningen onderling afspraken hebben gemaakt. Sommige voorzieningen zijn te klein om voldoende dagdelen of uren ve aan te bieden. Wanneer dit op andere manieren wordt opgelost, bijvoorbeeld door de overige ve-uren aan te bieden op andere voorzieningen in de nabije omgeving, dan kan een gemeente kiezen voor beredeneerd niet-handhaven.

7.6.2 Handhavingsacties

Gemeenten zetten vooral aanwijzingen en waarschuwingen in om ve-tekortkomingen te laten herstellen (zie tabel 7.6a). Dit komt overeen met de inzet van handhavingsinstrumenten bij tekortkomingen bij kinderdagverblijven in het algemeen (zie paragraaf 6.4, 'Handhaving bij jaarlijkse onderzoeken'). Het beeld van de ingezette handhavingsacties in 2020 is vergelijkbaar met 2019.

Tabel 7.6a *Percentage handhavingsacties op ve-tekortkomingen bij jaarlijkse onderzoeken met handhavingsadvies, 2018-2020*

	2018 *n =397*	2019 *n= 975*	2020 *n = 526*
Overleg en overreding	4%	2%	4%
Waarschuwing	35%	24%	29%
Aanwijzing	58%	71%	65%
Last onder bestuursdwang	0%	0%	0%
Last onder dwangsom	1%	2%	<1%
Bestuurlijke boete	0%	<1%	<1%
Boete + herstelsanctie	2%	1%	1%

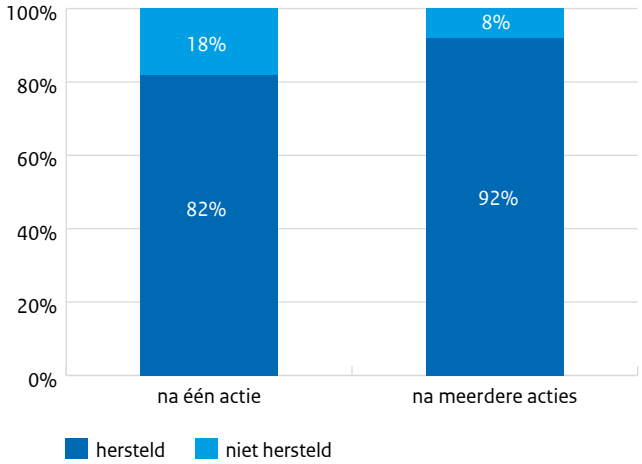
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Bij nadere onderzoeken kiezen gemeenten vaker voor zwaardere handhavingsacties. Dit zien we bij zowel ko-tekortkomingen als ve-tekortkomingen. In 2020 wordt bij 44 procent van de ve-tekortkomingen bij een nader onderzoek een last onder dwangsom ingezet, terwijl dit bij het jaarlijks onderzoek slechts minder dan 1 procent is. Verder worden er in 2020 bij nadere onderzoeken nog aanwijzingen (44 procent) en waarschuwingen (12 procent) gegeven. Andere handhavingsacties worden bij ve-tekortkomingen in 2020 bij nadere onderzoeken, in tegenstelling tot eerdere jaren, niet ingezet.

7.7 Herstel na handhaving bij ve-voorzieningen

Tekortkomingen op ve-voorwaarden hebben een hoog herstelpercentage: na een eerste handhavingsactie is dit 82 procent, en na meerdere handhavingsacties loopt dit op naar 92 procent (zie figuur 7.7a). Het herstelpercentage na meerdere handhavingsacties varieert per ve-voorwaarde van 78 tot 100 procent. De resterende ve-tekortkomingen (8 procent) die niet zijn hersteld in 2020, worden mogelijk na een langer handhavingstraject alsnog hersteld.

Figuur 7.7a. *Herstelpercentage van ve-tekortkomingen na handhaving in 2019-2020*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Bij een deel van de ve-tekortkomingen hebben we geen zicht op het eventuele herstel van de voorwaarde. In 2020 is het deel van deze tekortkomingen gestegen van 8 naar 14 procent. Bij een derde van deze ve-tekortkomingen gaat het om voorzieningen die in 2020 zijn gestopt met het bieden van ve. Deze ve-voorwaarden hoeven dus niet meer beoordeeld te worden.

Verder constateren we dat bij bijna alle ve-tekortkomingen waarvan het herstel onduidelijk is, geen vervolgonderzoek heeft plaatsgevonden na het jaarlijkse onderzoek waarbij de tekortkoming is geconstateerd. Door de coronamaatregelen en de tijdelijke sluiting van de kinderopvang hebben veel GGD'en (in overleg met gemeenten) niet alle (vervolg)onderzoeken kunnen uitvoeren. Daardoor konden veel ve-tekortkomingen niet herbeoordeeld worden en is het eventuele herstel daarvan onbekend.

Deel III

Waarborging van gemeentelijke naleving van taken toezicht en handhaving kinderopvang



8

Toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

In dit hoofdstuk wordt een beeld gegeven van de uitvoering van het toezicht door de inspectie. De inspectie houdt interbestuurlijk toezicht op gemeenten voor de uitvoering van de wettelijke taken: het juist, volledig en actueel houden van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK); de tijdige afhandeling van aanvragen; de uitvoering van de verplichte inspecties op kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, voorzieningen voor gastouderopvang en gastouderbureaus; en het handhavend optreden.

We beschrijven de invloed die corona had op het interbestuurlijk toezicht. Vervolgens beschrijven we het proces en de uitkomsten van het risicogericht individueel toezicht op gemeenten. Daarna geven we een overzicht van de signalen die de inspectie ontving. Tot slot gaan we in op het toezicht op de kinderopvang in Caribisch Nederland en geven we een samenvatting van (thema)onderzoeken die de inspectie uitvoerde.

8.1 Samenvatting

- Uit de (in 2020 uitgevoerde) risicoanalyse over het verslagjaar 2019 kwamen 21 gemeenten naar voren waarbij sprake was van een mogelijk risico voor de uitvoering van de wettelijke taken. Met deze gemeenten is contact opgenomen. Op basis van dit contact en eventuele aanvullende toegestuurde informatie is ingeschat dat er bij 20 van deze 21 gemeenten geen risico bestond voor de uitvoering van de wettelijke taken. Bij 1 contactgemeente is besloten tot de uitvoering (begin 2021) van een nader onderzoek.

- In 2020 is bij 1 gemeente een nader onderzoek uitgevoerd. Deze gemeente ging van een B-status naar een A-status. Dit houdt in dat de gemeente eerst niet voldeed aan de wettelijke criteria, maar na het doorvoeren van verbetermaatregelen wel. Eind 2020 hadden voor het eerst alle 355 gemeenten een A-status.

- Bij het loket van de inspectie kwamen in 2020 33 meldingen binnen over kinderopvang. De meeste van die meldingen zijn informatievragen van gemeenten, bijvoorbeeld over het indienen van de jaarverantwoording, of van ouders.

- Bij de vertrouwensinspectie zijn 103 meldingen binnengekomen over kinderopvang. Van deze meldingen gingen er 45 over kinderdagverblijven, 32 over buitenschoolse opvang en 26 over gastouderopvang.

- Met ingang van 2020 is de inspectie eerstelijns toezichthouder op de kinderopvang in Caribisch Nederland. Een deel van dat toezicht zal uitgevoerd worden door lokale inspecteurs op de eilanden, onder verantwoordelijkheid van de inspectie. In het eerste kwartaal van 2022 wordt een bestandsopname (nulmeting) op alle kinderopvanglocaties in Caribisch Nederland afgerond.

- De inspectie heeft onderzoek gedaan naar beredeneerd niet-handhaven bij tekortkomingen op het instellen van een oudercommissie. Hieruit komt naar voren dat gemeenten bij de keuze om wel of niet te handhaven vaak meewegen of de houder van de kinderopvangvoorziening zich heeft ingespannen om een oudercommissie in te stellen. Dit geldt ook voor voorzieningen met meer dan 50 geplaatste kinderen, al gaat het hier om een resultaatverplichting en niet om een inspanningsverplichting. De inspectie bespreekt deze ontwikkeling met gemeenten en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

- De inspectie heeft in 2020 gekeken naar de invloed van corona op het gemeentelijk voor- en vroegschoolse beleid (vve-beleid). Uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten in meer of mindere mate gevolgen zien als het gaat over de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Ook zien we dat corona invloed heeft gehad op het bereik van doelgroeppeuters in Nederland.

8.2 Interbestuurlijk toezicht in het coronajaar

Net als vrijwel alles, zag ook het interbestuurlijk toezicht er in 2020 anders uit dan in een regulier jaar. Ook voor de inspectie gold het advies: werk thuis, tenzij het niet anders kan. In 2020 heeft de inspectie daarom geen bezoeken aan gemeenten uitgevoerd, bijvoorbeeld bij een nader onderzoek, hebben onze inspecteurs en onderzoekers geen congressen bezocht en hebben we ook niet deelgenomen aan regio-overleggen kinderopvang (ROKO). In 2021 zijn deze activiteiten weer opgepakt, bijvoorbeeld door deelname aan digitale congressen en het organiseren van digitale regiopresentaties.

De risicoanalyse en de jaarverantwoording over het verslagjaar 2020 zien er dan ook anders uit. Gemeenten zijn hierover geïnformeerd via een mail aan de contactpersoon kinderopvang en door de VNG Naleving. Hierin is aangegeven dat de uitbraak van het coronavirus en de bijbehorende maatregelen invloed hebben (gehad) op de uitvoering van de wettelijke taken kinderopvang door gemeenten in 2020. De inspectie heeft in afstemming met het ministerie van SZW besloten om bij de beoordeling van de jaarverantwoording kinderopvang over 2020 de normen die gelden voor de uitvoering van de wettelijke taken kinderopvang niet onverkort toe te passen. De inspectie zal maatwerk toepassen bij de beoordeling van de taakuitvoering van gemeenten. De keuzes en afspraken die gemeenten hebben gemaakt en de onderbouwing daarvan zullen hierbij een belangrijke rol spelen.

Daarnaast heeft de inspectie samen met GGD GHOR Nederland en VNG Naleving meegewerkt aan de 'Denklijn toezicht en handhaving tijdens corona - fase 3'[1], waarin ook is ingegaan op de wijzigingen in de jaarverantwoording over 2020. Hierin geeft de inspectie aan dat zij rekening houdt met de bijzondere situatie als gevolg van de coronamaatregelen. Ook voor het jaar 2021 is een denklijn opgesteld.[2] De resultaten van de risicoanalyse over het verslagjaar 2020 zullen gerapporteerd worden in het 'Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2021'.

De risicoanalyse die is uitgevoerd in 2020, over het verslagjaar 2019 (zie paragraaf 8.3), is zonder aanpassingen uitgevoerd. Wel hebben gemeenten langer de tijd gekregen voor het aanleveren van de jaarverantwoording over 2019. Normaal gesproken wordt de jaarverantwoording het volgende kalenderjaar uiterlijk 1 juli aangeleverd. In 2020 bleek dit voor veel gemeenten niet haalbaar vanwege de coördinerende rol van gemeenten voor de noodopvang in het tweede kwartaal. Daarom gaf de inspectie alle gemeenten de mogelijkheid de jaarverantwoording over 2019 uiterlijk 1 oktober 2020 aan te leveren. Het gehele proces van de risicoanalyse is hierdoor enkele maanden opgeschoven.

8.3 Risicoanalyse 2020

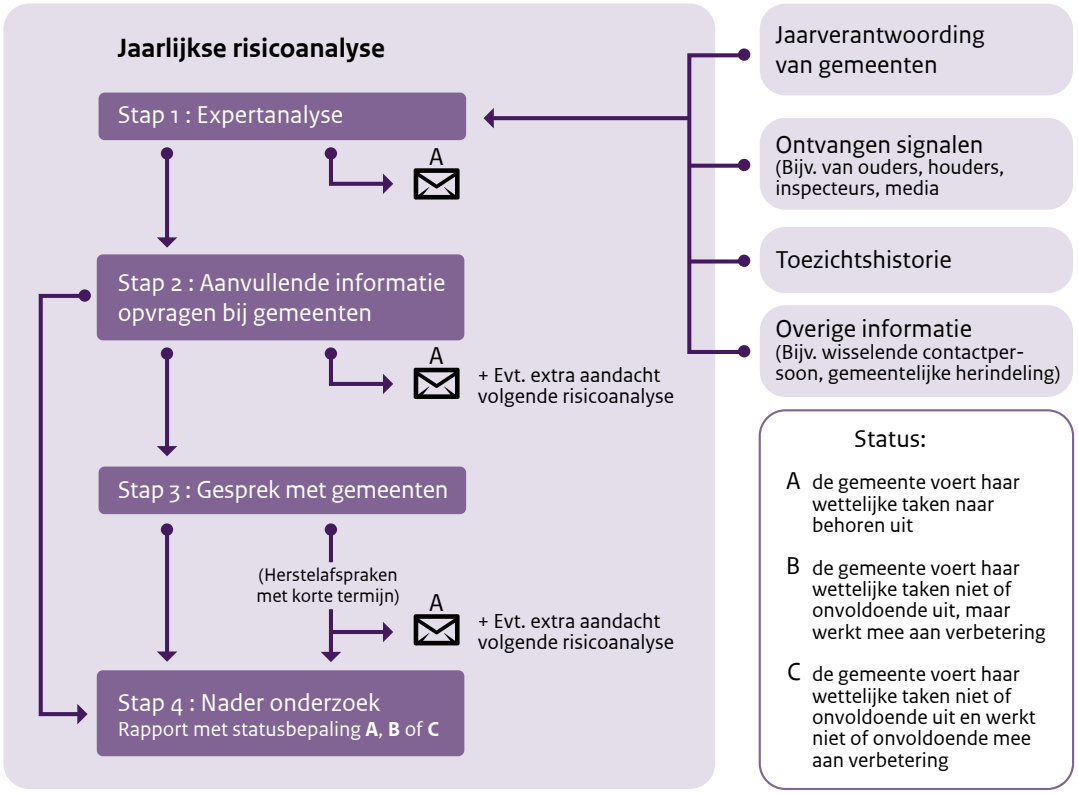
Het interbestuurlijk toezicht door de inspectie is risicogestuurd ingericht. Dit houdt in dat de inspectie gemeenten niet elk jaar volledig onderzoekt. In plaats daarvan voert zij jaarlijks een risicoanalyse uit (zie figuur 8.3a).

In de risicoanalyse wordt een inschatting gemaakt van het risico dat gemeenten hun wettelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang niet naar behoren uitvoeren. De gegevens die aan de risicoanalyse ten grondslag liggen zijn: de jaarverantwoording over het voorgaande jaar (verslagjaar 2019), eventuele signalen, de toezichthistorie en overige informatie over gemeenten. Bij gemeenten die uit de risicoanalyse als mogelijk risicovol naar voren komen, wordt een nader onderzoek gestart. Een nader onderzoek kan ook worden gestart naar aanleiding van een signaal. Signalen worden ontvangen

1 GGD GHOR Nederland, VNG Naleving en IvhO (2020). *Denklijn toezicht en handhaving tijdens corona - fase 3.*

2 GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & IvhO (2021). *Denklijn 2021.*

Figuur 8.3a *Procesbeschrijving risicoanalyse*



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

via het loket bij de inspectie en kunnen gedurende het hele jaar opgepakt worden (zie paragraaf 8.4, 'Berichten en signalen').

De risicoanalyse heeft betrekking op de vier belangrijkste wettelijke taken van gemeenten:

1. het juist, volledig en actueel houden van het Landelijk Register Kinderopvang (LRK);
2. de tijdige afhandeling van aanvragen voor toestemming tot exploitatie en registratie van nieuwe voorzieningen;
3. de uitvoering van de verplichte inspecties (door de GGD) bij kinderdagverblijven, buitenschoolse opvangvoorzieningen, gastouderbureaus en voorzieningen voor gastouderopvang;
4. handhavend optreden.

8.3.1 Expertanalyse

De eerste stap van de jaarlijkse risicoanalyse is de expertanalyse. De expertanalyse wordt uitgevoerd bij het aantal gemeenten dat Nederland telt na de gemeentelijke herindeling per 1 januari van het jaar dat volgt op het verslagjaar. De expertanalyse over het verslagjaar 2019 betrof dus alle gemeenten die Nederland per 1 januari 2020 telde.

Naar aanleiding van de expertanalyse zijn 353 van de 355 gemeenten ingedeeld in 3 categorieën (zie tabel 8.3a). Die 2 gemeenten zijn niet ingedeeld omdat ze al eerder waren aangewezen voor een nader onderzoek (op basis van de risicoanalyse over het verslagjaar 2018).

Tabel 8.3a *Indeling van gemeenten in de risicoanalyse 2020 (over het verslagjaar 2019)*

	Aantal
Geen tekortkomingen in jaarverslag, gemeente voert wettelijke taken naar behoren uit.	194
Kleine tekortkoming(en)* in jaarverslag, geen risico voor uitvoering wettelijke taken.	138
(Kleine) tekortkoming(en) in jaarverslag, mogelijk risico voor uitvoering wettelijke taken.	21
Totaal	**353**

**Kleine tekortkomingen zijn bijvoorbeeld het niet tijdig afronden van een aanvraag tot exploitatie en registratie van een nieuwe voorziening, het niet publiceren van een of enkele handhavingsbesluiten in het LRK of het niet juist registreren van ve-voorzieningen in het LRK.*

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Vergeleken met het verslagjaar 2018 waren in het verslagjaar 2019 meer gemeenten waarbij de jaarverantwoording een of enkele kleine tekortkomingen liet zien in de jaarverantwoording, zonder dat daarbij risico voor de uitvoering van de wettelijke taken bestond (138 in 2019 en 60 in 2018), en juist minder gemeenten waar wel een mogelijk risico werd gezien (21 in 2019 en 49 in 2018). Dit is deels te verklaren doordat de taakuitvoering door gemeenten in 2019 over het algemeen beter was dan in 2018: het percentage uitgevoerde inspecties (inclusief de steekproef van voorzieningen voor gastouderopvang) was hoger, en er is in 2019 op een groter percentage tekortkomingen gehandhaafd. Daarnaast is het mogelijk dat gemeenten de toelichtingen op de jaarverantwoording over 2019 zorgvuldiger hebben ingevuld dan het jaar ervoor. Zowel bij gemeenten waar we eerder contact mee hebben gehad als bij het jaarlijkse webinar over de jaarverantwoording is door de inspectie benadrukt hoe belangrijk de toelichtingen zijn om tot een goed oordeel te komen. Een duidelijke toelichting kan het verschil maken tussen een gemeente waar we geen risico zien en dus geen contact mee opnemen, en een gemeente waar we wel een mogelijk risico zien en dus wel contact mee opnemen.

Alle 352 gemeenten waarbij de inschatting was dat er geen risico bestond voor de uitvoering van de wettelijke taken, hebben uiterlijk in januari 2021 een brief ontvangen waarin zij werden geïnformeerd over het behoud van hun A-status.

8.3.2 Aanvullende informatie en gesprek met gemeenten

Naar aanleiding van de expertanalyse over het verslagjaar 2019 is met 21 gemeenten contact opgenomen. Bij deze zogenaamde contactgemeenten werden mogelijke risico's gezien voor de uitvoering van een of meerdere wettelijke taken (zie tabel 8.3b). Het betreft gemeenten waarbij in de jaarverantwoording een of meerdere tekortkomingen naar voren kwamen die niet afdoende werden toegelicht.

Tabel 8.3b *Aanleidingen voor contact met de gemeente*

Mogelijk risico op:	Aantal
Geen juist, volledig en actueel LRK	9
Geen tijdige afhandeling aanvragen	11
Niet uitvoeren verplichte inspecties	9
Niet-handhavend optreden	16
Totaal	**21***

**Bij de meeste contactgemeenten was sprake van mogelijke risico's op het gebied van meerdere wettelijke taken.*

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Op basis van het contact en eventuele aanvullende toegestuurde informatie in 2020 is ingeschat dat er bij twintig contactgemeen op dat moment geen risico (meer) bestond op het niet naar behoren uitvoeren van de wettelijke taken. Bij de helft van de contact-gemeenten (11 gemeenten) is besloten extra aandacht te geven bij de risicoanalyse over het verslagjaar 2020. Bij één contactgemeente is besloten tot een nader onderzoek, uit te voeren in het eerste kwartaal van 2021.

8.4 Nadere onderzoeken

In 2020 is bij één gemeente een nader onderzoek uitgevoerd. Bij dit nader onderzoek werd geconstateerd dat de gemeente verbeteringen heeft doorgevoerd, waardoor haar B-status werd omgezet naar de A-status. Dit houdt in dat de gemeente eerst niet voldeed aan de wettelijke criteria, maar na het doorvoeren van de verbeteringen wel. Deze verbeteringen zijn doorgevoerd in een hersteltraject met verbeterafspraken, dat in 2019 in samenspraak tussen gemeente en inspectie was gestart. Vanwege de coronamaatregelen en doordat het reguliere toezicht door de GGD in die periode grotendeels heeft stilgelegen, heeft de inspectie in 2020 echter slechts enkele actuele casussen binnen de gemeente kunnen beoordelen. Op basis van de bevindingen in het onderzoek heeft de inspectie er vertrouwen in dat de doorgevoerde verbeteringen binnen de gemeente een actieve en voortvarende uitvoering van de wettelijke taken mogelijk maken. In 2021 wordt deze gemeente opnieuw beoordeeld aan de hand van actuele casuïstiek.

Zoals eerder aangegeven had de inspectie vanuit de risicoanalyse over het verslagjaar 2018 twee gemeenten aangewezen voor een nader onderzoek in 2020. Deze onderzoeken zijn vanwege de coronamaatregelen uitgesteld en in 2021 opgepakt.

8.4.1 Status van gemeenten

In 2020 is de status van één gemeente gewijzigd. Deze gemeente ging van een B-status naar een A-status.

Eind 2020 hadden voor het eerst alle gemeenten een A-status. Dit houdt in dat, naar het oordeel van de inspectie en voor zover kon worden vastgesteld, alle gemeenten hun wettelijke taken toezicht en handhaving kinderopvang naar behoren uitvoeren. Sinds de inspectie in 2010 gestart is met het toekennen van statussen, zien we dat steeds meer gemeenten de A-status hebben.

8.5 Berichten en signalen

Bij het loket van de inspectie kwamen in 2020 33 meldingen binnen over kinderopvang. Onder meldingen verstaan we zowel neutrale berichten als meer urgente signalen. De meeste van die meldingen zijn informatievragen van gemeenten, bijvoorbeeld over het indienen van de jaarverantwoording, of van ouders.

Behalve via het loket bereiken meldingen de inspectie op verschillende manieren, bijvoorbeeld via:
- interne communicatie, vanuit sectoren onderwijs bij de inspectie;

- VNG Naleving of GGD GHOR Nederland;
- gemeenten of GGD'en;
- ouders of andere individuen;
- houders van kinderopvangvoorzieningen of andere belanghebbenden.

De aard van de meldingen varieert van individuele gevallen op een voorziening en klachten over (onvoldoende) handhaven door een gemeente, tot het niet uitvoeren van de wettelijk verplichte onderzoeken.

Een signaal is een melding over een mogelijk ongewenste situatie in de uitvoering van de wettelijke taken door de gemeenten of door andere actoren in het stelsel van toezicht op de kinderopvang. Signalen kunnen direct leiden tot een nader onderzoek of worden meegenomen bij de expertanalyse, maar kunnen ook input zijn voor een regionale of landelijke aanpak of een themaonderzoek.

De inspectie ontvangt weinig signalen over de taakuitvoering door gemeenten. In 2020 is het aantal signalen, vermoedelijk mede door corona, lager dan andere jaren. In 2020 is er één signaal binnengekomen over de uitvoering van het toezicht en de handhaving door een gemeente. Dit signaal is betrokken in de expertanalyse over het verslagjaar 2019. Naar aanleiding van de expertanalyse is bij deze gemeente begin 2021 een nader onderzoek uitgevoerd.

8.5.1 Signalen vertrouwensinspecteurs

De vertrouwensinspecteurs zijn het aanspreekpunt voor het onderwijs en de kinderopvang bij vermoedens van seksueel, fysiek of (ernstig) psychisch geweld. Zij kunnen gebeld worden door scholen, kinderopvangorganisaties, medewerkers en houders van kinderopvangvoorzieningen. Ook ouders, GGD'en en vertrouwenspersonen raadplegen de vertrouwensinspecteurs regelmatig. De vertrouwensinspecteurs geven advies en denken mee over mogelijke oplossingen. De vertrouwensinspecteurs hebben contacten met GGD'en, GGD GHOR Nederland en de zedenpolitie en -officieren. Binnen dit netwerk wordt kennis gedeeld en samengewerkt aan de casuïstiek.

Als een houder van kinderopvangvoorzieningen het vermoeden heeft dat een medewerker een opgevangen kind heeft mishandeld of seksueel heeft misbruikt, is hij verplicht om onverwijld met de vertrouwensinspecteur te overleggen.[3] Samen overleggen zij of er een redelijk vermoeden is van een strafbaar feit. Als dat het geval is, wijst de vertrouwensinspecteur de houder van de kinderopvangvoorziening op zijn wettelijke plicht om aangifte te doen.[4] Medewerkers in de kinderopvang hebben de plicht om vermoedens van misdrijven door een andere medewerker tegen de opgevangen kinderen bij de houder van hun kinderopvangvoorziening te melden.[5] Zij mogen zelf ook contact opnemen met de vertrouwensinspecteur om te overleggen, maar zijn dat niet verplicht.

Jaarlijks wordt een factsheet opgesteld met informatie over de binnengekomen meldingen bij de vertrouwensinspectie.[6] Doordat de kinderopvang in 2020 deels gesloten is geweest voor reguliere opvang vanwege de coronamaatregelen, is er geen goede vergelijking met eerdere jaren te maken.

In 2020 zijn er 103 meldingen bij het meldpunt van de vertrouwensinspecteurs binnengekomen. Dat zijn er minder dan voorgaande jaren. In 21 gevallen wordt er een mogelijk vermoeden van seksueel misbruik gemeld en in 18 gevallen een mogelijk vermoeden van seksuele intimidatie. Psychisch geweld wordt 20 keer gemeld en 40 meldingen gaan over fysiek geweld. Ook zijn er dit jaar 4 meldingen binnengekomen die geen directe relatie met de aandachtsgebieden van de vertrouwensinspectie hebben.

3 Art. 1.51b lid 1 Wko.
4 Art. 1.51b lid 2 Wko.
5 Art. 1.51b lid 3 Wko.
6 Ivho (2021b). *Factsheet meldingen vertrouwensinspecteurs vanuit kinderopvang over de jaren 2018 – 2020.*

Van de 103 binnengekomen meldingen gingen er 45 over kinderdagverblijven, 32 over buitenschoolse opvang en 26 over gastouderopvang. Het aantal meldingen bij kinderdagverblijven en voorzieningen voor gastouderopvang is lager ten opzichte van de jaren ervoor. Opvallend is dat het aantal meldingen bij de buitenschoolse opvangvoorzieningen nagenoeg gelijk is gebleven, ondanks de gedeeltelijke sluiting van reguliere opvang wegens de coronamaatregelen. Bovendien kwamen er meer meldingen binnen over een mogelijk vermoeden van seksueel misbruik en fysiek geweld, en ook het aantal met taken belaste personen daarin lag hoger.

Vrijwel elke melding van seksueel misbruik gaat over een persoon die werkzaam is in de kinderopvang of inwonend is bij de gastouder. In vergelijking met eerdere jaren is het percentage met taken belaste personen als beklaagde in meldingen over een mogelijk vermoeden van seksueel misbruik, gestegen naar 95 procent.

Veruit de meeste meldingen (62) kwamen vanuit een houder van een kinderopvangvoorziening of een directeur van een basisschool (vanuit buitenschoolse opvang die op school wordt verzorgd).
Verder kwamen meldingen vanuit ouders (23), GGD (9), medewerkers in de kinderopvang (6) en overige melders (3).

8.6 Toezicht Caribisch Nederland

Begin 2019 is het programma BES(t) 4 Kids[7] gestart. Dit programma is een samenwerking tussen de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de Rijksoverheid.[8] Gezamenlijk willen zij, vanuit het uitgangspunt dat alle kinderen in Nederland recht hebben op dezelfde mogelijkheden om zich te ontwikkelen, zorgen voor een stelsel van veilige, kwalitatief goede en financieel toegankelijke kinderopvang in Caribisch Nederland.[9]

De basisregels voor kinderdagverblijven, buitenschoolse voorzieningen en gastouderopvang worden door de betrokken departementen vastgelegd in de Wet Kinderopvang Caribisch Nederland. Totdat de wet van kracht is, zijn de kwaliteitseisen alleen geregeld in de eilandsverordeningen van de drie eilanden.
|De Inspectie van het Onderwijs is door de openbare lichamen, in opdracht van SZW, verzocht om het eerstelijns toezicht op de kinderopvang in Caribisch Nederland uit te voeren. Een deel van dat toezicht zal uitgevoerd worden door lokale inspecteurs op de eilanden, onder verantwoordelijkheid van de inspectie.

Vanwege de coronacrisis was het in 2020 en de eerste helft van 2021 voor de inspectie nog niet mogelijk om onderzoeken uit te voeren op de locaties in Caribisch Nederland. Wel zijn de lokale inspecteurs begonnen met het uitvoeren van de eerste inspecties.

In het najaar van 2021 begint de inspectie met onderzoeken naar de kwaliteit van de kinderdagverblijven op Bonaire. De eerste onderzoeken bij de kinderopvanglocaties vormen de bestandsopname (nulmeting) en geven het vertrekpunt van de kwaliteit van de kinderopvang weer. In het eerste kwartaal van 2022 wordt de bestandsopname op alle kinderopvanglocaties in Caribisch Nederland afgerond. Het onderzoek op de locaties resulteert in een rapport waarmee de houders dan gericht kunnen werken aan het verbeteren van de kwaliteit.

7 Website BES(t) 4 Kids.
8 De Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

9 Caribisch Nederland bestaat uit de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

8.7 Aanvullende onderzoeken

Naast het risicogericht interbestuurlijk toezicht richt de inspectie zich op het stelsel als geheel. Een van de vormen van stelseltoezicht is het uitvoeren van aanvullende onderzoeken om meer zicht te krijgen op opvallende onderwerpen binnen het toezicht.

8.7.1 Beredeneerd niet-handhaven oudercommissies

In de risicoanalyses over de verslagjaren 2017 en 2018 viel het de inspectie op dat gemeenten relatief vaak beredeneerd niet-handhaven inzetten bij tekortkomingen op de voorwaarden over het instellen van een oudercommissie en over de alternatieve ouderraadpleging (zie kader). De inspectie wilde inzicht krijgen in de afwegingen die gemeenten maken bij het beredeneerd niet-handhaven op het ontbreken van een oudercommissie. Daarom heeft de inspectie in het voorjaar van 2020 met 19 gemeenten per e-mail contact opgenomen. In elke gemeente waren er in het verslagjaar 2019 1 of 2 casussen waarbij de oudercommissie ontbrak.
De antwoorden van 16 gemeenten over 21 casussen zijn gebruikt in de analyse. De overige antwoorden zijn niet gebruikt, omdat bleek dat de gemeente wel handhaving had ingezet.

Voorwaarden zoals beschreven in het modelrapport van de GGD-toezichthouder[10].

Er is, zes maanden na registratie, een oudercommissie ingesteld die tot taak heeft de houder van een kindercentrum te adviseren over de onderwerpen in artikel 1.60 van de Wet.
OF
De verplichting tot het instellen van een oudercommissie geldt niet omdat het een kindercentrum betreft waar maximaal 50 kinderen worden opgevangen en de houder zich aantoonbaar voldoende heeft ingespannen om een oudercommissie in te stellen. (art 1.58 lid 1 en 2 Wet kinderopvang)

Als er conform artikel 1.58 tweede lid geen oudercommissie is ingesteld, betrekt de houder van een kindercentrum de ouders aantoonbaar voldoende op een andere wijze bij:
- *de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan artikel 1.50, eerste lid;*
- *het pedagogisch beleid dat wordt gevoerd;*
- *voedingsaangelegenheden van algemene aard;*
- *het algemene beleid op het gebied van opvoeding, veiligheid of gezondheid;*
- *openingstijden;*
- *het beleid met betrekking tot het aanbieden van voorschoolse educatie;*
- *de vaststelling of wijziging van een regeling inzake de behandeling van klachten;*
- *wijziging van de prijs van kinderopvang.*

Ook blijft de houder ouders de gelegenheid bieden om deel te nemen aan een oudercommissie. (art 1.58 lid 2 en 3 en 1.60 lid 1 Wet kinderopvang)

Minder dan vijftig geplaatste kinderen
In vijf casussen betrof het locaties waar minder dan vijftig kinderen waren geplaatst. Dat betekent dat de houder van de kinderopvang-voorziening niet verplicht is een oudercommissie in te stellen, mits hij zich daar wel voor inspant. In zo'n geval is de houder verplicht om ouders op andere manieren bij het beleid te betrekken (de zogenoemde alternatieve ouderraadpleging).

Afwegingen om niet te handhaven
Uit de antwoorden kwam naar voren dat er vaak meerdere aspecten hebben bijgedragen aan de beslissing om niet te handhaven. Bijna alle gemeenten wogen mee dat de houder van de kinderopvangvoor-ziening zich had ingespannen om een oudercommissie in te stellen. Sommige gemeenten voegden daaraan toe dat er verzachtende omstandigheden waren of zij meenden dat de tekortkoming niet verwijtbaar was. Vijf gemeenten wogen mee dat de houder van de kinderopvangvoorziening een alternatieve ouderraadpleging had vormgegeven, of ouders op een andere manier betrokken had. Daarnaast speelden soms andere aspecten mee, zoals vertegenwoordiging van de locatie in een centrale oudercommissie,

10 GGD GHOR Nederland (2020d). *Model Inspectierapport kdv*.

ontwikkelingen rondom het oprichten van een integraal kindcentrum of de huisvesting van meerdere kindercentra in één gebouw.

Procedure bij het niet-handhaven
Ruim een derde van de bevraagde gemeenten schreef dat elke casus individueel wordt afgewogen. Vijf andere gemeenten benoemden dat het hun gebruikelijke werkwijze is om niet te handhaven op de betreffende oudercommissievoorwaarden als een houder van een kinderopvangvoorziening zich inspant om een oudercommissie in te stellen. Bijna de helft van gemeenten had de beslissing om niet te handhaven met de GGD besproken of had daar algemene afspraken over. Ook had ongeveer de helft van de gemeenten opdracht gegeven om de voorwaarde(n) met tekortkoming(en) in een volgend jaarlijks onderzoek opnieuw te beoordelen. Het is opvallend dat bij enkele casussen de afwegingen van de gemeente niet overeenkwamen met het oordeel van de GGD.
In drie gevallen schreef de gemeente dat de houder van de kinderopvangvoorziening inspanning had geleverd om een oudercommissie in te stellen en dat aspect is meegewogen bij het (niet) handhaven. In deze gevallen beoordeelde de GGD echter dat de houder van de kinderopvangvoorziening zich onvoldoende had ingespannen om een oudercommissie in te stellen.

Interpretatie van de bevindingen
De meeste gemeenten in dit kleinschalige onderzoek lijken in hun handhaving soepel om te gaan met het ontbreken van een oudercommissie. Het is positief dat gemeenten de omstandigheden en lokale context – zoals de inspanningen van houders van kinderopvangvoorzieningen om te voldoen aan de regelgeving – meewegen bij hun vervolgstappen. In incidentele gevallen kunnen de omstandigheden een onderbouwing zijn voor de gemeente om af te zien van handhaving. De inspectie is echter van mening dat gemeenten hun (handhavings)acties erop moeten richten om de houder van de kinderopvangvoorziening aan de regelgeving te laten voldoen binnen de context die er nu speelt, en de voorgeschiedenis van de kinderopvangvoorziening. Hierbij is het van belang dat gemeenten prikkels aan de houder van de kinderopvangvoorziening geven om extra inspanningen te plegen om een oudercommissie in te stellen. Zeker in situaties waarbij het meerdere jaren achtereen niet is gelukt om een oudercommissie in te stellen. De inspectie zal dit onderwerp bespreken met de ketenpartners en SZW.

8.7.2 Invloed van corona op het gemeentelijk vve-beleid

De uitbraak van corona zorgde er in 2020 voor dat de prioriteit van gemeenten een groot deel van het jaar lag bij het coördineren van noodopvang voor kinderen van ouders met een cruciaal beroep en kinderen in een kwetsbare positie. We hebben onderzocht of deze prioriteitsverschuiving bij gemeenten invloed had op het gemeentelijke vve-beleid. Wij bevragen gemeenten jaarlijks over hun vve-beleid. In de vragenlijst over 2020 hebben we ook vragen opgenomen over de invloed van corona op het vve-beleid van de gemeente. We hebben daarbij onderscheid gemaakt tussen de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering van de wettelijk verplichte beleidsonderdelen, zoals de afspraken die gemeenten moeten maken over de doelgroepdefinitie, toeleiding, doorgaande lijn en de resultaten van vve. Daarnaast hebben we gemeenten bevraagd over de indicering en het bereik van de doelgroeppeuters in de gemeente. Ten slotte hebben we hen specifiek bevraagd over de invloed van corona op de invoering van een nieuwe beleidsregel: het aanbod van 960 uur voorschoolse educatie (ve). De vragenlijst is door 349 gemeenten (99 procent) ingevuld.

Beleidsontwikkeling
De meeste gemeenten geven aan dat corona geen invloed heeft gehad op de beleidsontwikkeling ten aanzien van de doelgroep-definitie in de gemeente (zie tabel 8.7a). Ruim een derde tot bijna de helft van de gemeenten geeft aan dat corona invloed heeft gehad op de beleidsontwikkeling ten aanzien van toeleiding, doorgaande lijn en resultaten. Gemeenten geven over het algemeen aan dat de beleids-ontwikkeling vertraagd is doordat de prioriteiten in de gemeenten elders lagen, onder andere bij de vormgeving van de noodopvang en

gewijzigde inzet van het consultatiebureau. Bovendien was fysiek overleg niet mogelijk, waardoor het maken van beleidsafspraken, met name over de vve-resultaten, werd belemmerd.

Tabel 8.7a *Percentage gemeenten dat aangeeft dat corona invloed heeft gehad op de beleidsontwikkeling, 2020*

	Geen invloed	Wel invloed
Doelgroepdefinitie	88%	12%
Toeleiding	65%	35%
Doorgaande lijn	66%	34%
Resultaten	52%	48%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Beleidsuitvoering

De invloed van corona op de uitvoering van vve is groter dan bij de beleidsontwikkeling. De helft van de gemeenten geeft aan dat corona invloed heeft gehad op de uitvoering van de doorgaande lijn en meer dan 60 procent van de gemeenten geeft aan dat de uitvoering van de toeleiding en de resultaatafspraken zijn beïnvloed door corona (zie tabel 8.7b). Dat kwam onder andere doordat ouders terughoudender waren om met hun kind naar het consultatiebureau te komen en om hun kind naar de opvang te brengen. Daarnaast gaven gemeenten aan dat fysiek overleg over de overdracht tussen voorschool en basisschool niet mogelijk was, waardoor zij zagen dat de warme overdracht in het gedrang kwam.
Er waren ook gemeenten die juist een positieve invloed van corona ervaarden. Voorbeelden hiervan zijn de versterkte samenwerking tussen basisscholen en voorscholen, en de kleine groepen in de noodopvang, waardoor extra aandacht kon worden gegeven aan deze kinderen en de resultaten van kinderen in een kwetsbare positie verbeterden.

Tabel 8.7b *Percentage gemeenten dat aangeeft dat corona invloed heeft gehad op de beleidsuitvoering, 2020*

	Geen invloed	Wel invloed
Doelgroepdefinitie	87%	13%
Toeleiding	37%	63%
Doorgaande lijn	50%	50%
Resultaten	36%	64%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Doelgroeppeuters

Peuters van wie wordt verwacht dat zij op basis van hun thuissituatie een risico lopen op een ontwikkelingsachterstand, kunnen in aanmerking komen voor ve. Zij worden door het consultatiebureau aangeduid als doelgroepkind. Doelgroepkinderen zijn dus kinderen die, los van corona, een risico lopen op een ontwikkelingsachterstand.

Op basis van de resultaten uit de vragenlijst kunnen we vaststellen dat corona invloed heeft gehad op het bereik van doelgroeppeuters in Nederland (zie tabel 8.7c). Bijna een kwart (24 procent) van de gemeenten geeft aan dat er in 2020 minder doelgroeppeuters zijn geïndiceerd door corona, en 38 procent van de gemeenten geeft aan dat minder doelgroeppeuters hebben deelgenomen aan ve. Het valt ook op dat een deel van de gemeenten niet op de hoogte is of er minder doelgroeppeuters zijn geïndiceerd voor of hebben deelgenomen aan ve. Zoals eerder beschreven waren ouders terughoudend bij het afnemen van ve. Zij hielden hun kind liever thuis. Daarnaast leent ve zich niet voor onlineonderwijs. Er zijn ook gemeenten die aangeven dat pedagogisch medewerkers en consultatiebureaus naar allerlei oplossingen hebben gezocht, zoals het rondbrengen van leesboekjes of een telefonische intake.

Tabel 8.7c *Invloed van corona op de indicering voor en deelname aan ve, 2020*

	Ja	Nee	Weet ik niet
Minder doelgroeppeuters geïndiceerd voor ve.	24%	46%	30%
Minder doelgroeppeuters hebben deelgenomen aan ve.	38%	38%	24%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Uit tabel 8.7d lijkt de invloed van corona op het bereik van doelgroeppeuters in hogere mate te spelen in de grotere gemeenten: het percentage gemeenten dat aangeeft dat er minder doelgroepkinderen zijn geïndiceerd voor en hebben deelgenomen aan ve is hoger in de gemeenten met een zeer sterke stedelijkheid. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat gemeenten met een lagere stedelijkheidsgraad vaker aangeven dat ze niet weten of er minder doelgroepkinderen zijn geïndiceerd of bereikt. Mogelijk ligt het werkelijke percentage minder geïndiceerde doelgroepkinderen en het lagere bereik binnen deze groep gemeenten hoger.

Urenuitbreiding ve

Halverwege 2020 trad nieuwe wet- en regelgeving in werking: het aanbod van ve werd verhoogd naar 960 uur per kind. We hebben gemeenten gevraagd of het ze lukte om aan alle doelgroepkinderen 960 uur ve aan te bieden. Bij 84 procent van de gemeenten was dit haalbaar.

Tabel 8.7d *Invloed van corona op de indicering voor en deelname aan ve naar mate van stedelijkheid, 2020*

		Zeer sterk stedelijk (*n* = 21)	Sterk stedelijk (*n* = 73)	Matig stedelijk (*n* = 75)	Weinig stedelijk (*n* = 125)	Niet stedelijk (*n* = 54)
Minder indicaties	Ja	57%	27%	23%	19%	17%
	Nee	29%	43%	47%	48%	54%
	Weet niet	14%	30%	31%	33%	30%
Minder deelname	Ja	57%	48%	32%	33%	37%
	Nee	38%	27%	43%	37%	50%
	Weet niet	5%	25%	25%	30%	13%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021



9

Bronvermelding en bijlagen

Bronvermelding

Bureau Bartels (2021). *Monitor Wet Innovatie Kwaliteit Kinderopvang (IKK). Eindmeting*. Uitgebracht in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

GGD GHOR Nederland (2014). *Factsheet Risicoprofiel toezicht kinderopvang*.

GGD GHOR Nederland (2020a). *Werkwijze toezicht kinderopvang in verband met het coronavirus*.

GGD GHOR Nederland (2020b). *Kaders voor toezicht en handhaving op de kwaliteit van de kinderopvang in verband met corona, per 28 september 2020*.

GGD GHOR Nederland (2020c). *Rapport ervaringen intensivering gastouderopvang 2020*.

GGD GHOR Nederland (2020d). *Model Inspectierapport kdv*.

GGD GHOR Nederland (2020e). *Model Inspectierapport bso*.

GGD GHOR Nederland (2020f). *Model Inspectierapport gastouderbureau*.

GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & IvhO (2020). *Denklijn toezicht en handhaving tijdens corona - Fase 3*.

GGD GHOR Nederland, VNG Naleving & IvhO (2021). *Denklijn 2021*.

IvhO (2020a). *Themaonderzoek toezicht gastouderopvang*.

IvhO (2020b). *Landelijk Rapport gemeentelijk toezicht kinderopvang 2019*.

IvhO (2020c). *Onderzoekskader 2017 voorschoolse educatie en het primair onderwijs - versie 2020*.

IvhO (2021a). *De Staat van het Onderwijs 2021*.

Ivho (2021b). *Factsheet meldingen vertrouwensinspecteurs kinderopvang over de jaren 2018-2020*.

Rijksoverheid (2020a). *Hygiënemaatregelen van belang om verspreiding coronavirus tegen te gaan*.

Rijksoverheid (2020b). *Nieuwe maatregelen tegen verspreiding coronavirus in Nederland*.

Rijksoverheid (2020c). *Aanpak coronavirus vraagt om tijdelijke sluiting scholen en kinderdagverblijven*.

Rijksoverheid (2020d). *Kinderopvang open voor mensen met een cruciaal beroep*.

Rijksoverheid (2020e). *Extra ondersteuning voor kwetsbare leerlingen*.

Rijksoverheid (2020f). *Basisscholen en kinderopvang vanaf 11 mei aangepast open*.

Rijksoverheid (2020g). *Buitenschoolse opvang vanaf 8 juni weer volledig open*.

Rijksoverheid (2020h). *Noodopvang voor kinderen van ouders met een cruciaal beroep en kwetsbare kinderen*.

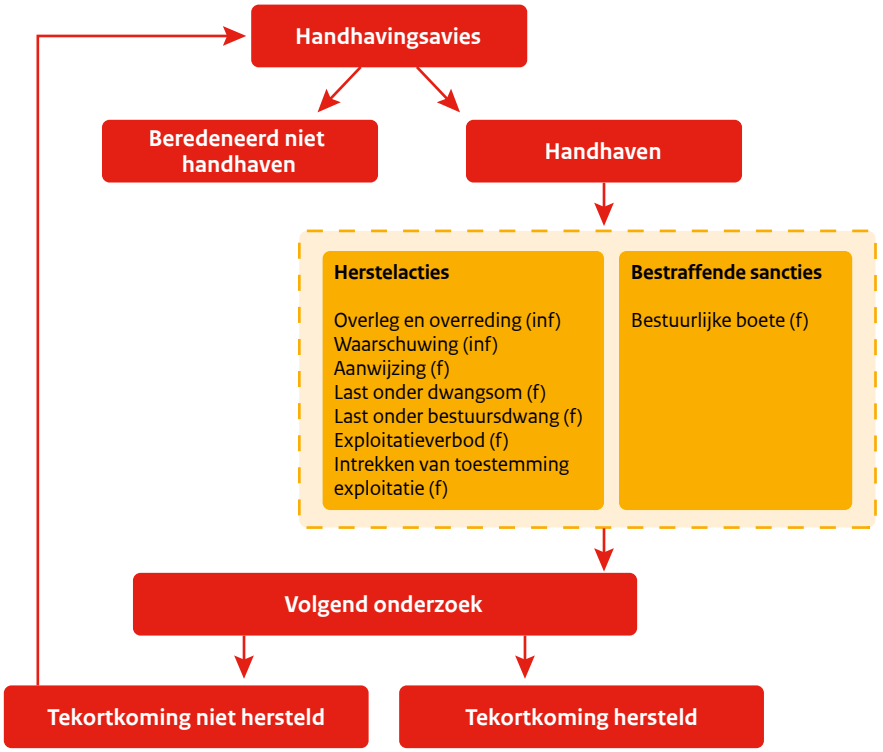
Staatsblad 2019, 315. *Wijziging besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie*.

VNG Naleving (2020). *Denklijn registratie en handhaving Wko en het corona-virus*.

VNG Naleving & GGD GHOR Nederland (2021). *Verder met Herstelaanbod: Evaluatie van de ervaringen van gemeenten en GGD'en met herstelaanbod*.

Bijlage I: Handhavingsinstrumenten

Schematische weergave van de gemeentelijke acties na een handhavingsadvies van de GGD*



** Inf = informeel, f = formeel*

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021



Colofon

Vormgeving
Xerox / Osage, Den Haag

Fotografie
Marieke Duijsters

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs:
www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | 11 2021